

**IRIS** *Spécial*

Publié par  
l'Observatoire européen de l'audiovisuel

# La télévision régionale et locale en Europe

**IRIS Spécial**

**La télévision régionale et locale en Europe**

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2016

ISBN 978-92-871-8338-5

EUR 45

**Directrice de publication** – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

**Supervision éditoriale** – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

**Equipe éditoriale** – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Sophie Valais

**Observatoire européen de l'audiovisuel**

**Auteurs**

Elda Brogi (EUI), Nico van Eijk (IViR), Ronan Ó Fathaigh (IViR), Jean-François Furnémont (Wagner & Hatfield), Oliver Gerber (BAKOM), Gianna Iacino (EMR), Marc Janssen (Wagner & Hatfield), Deirdre Kevin (EAO), Tarlach McGonagle (IViR), Alina Ostling (EUI), Francesca Pellicanò (AGCOM), Benjamin Selier (IViR), Sophie Valais (EAO)

**Traduction / Relecture**

Aurélié Courtinat, Johanna Fell, Julie Mamou, Maco Polo Traductions, Stefan Pooth, Roland Schmid, Sonja Schmidt, Lucy Turner, Anne-Lise Weidmann

**Assistante éditoriale** – Snezana Jacevski

**Marketing** – Markus Booms, markus.booms@coe.int

**Presse et relations publiques** – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

**Observatoire européen de l'audiovisuel**

**Editeur**

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France

Tél.: +33 (0)3 90 21 60 00

Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

**Organisation partenaire ayant contribué à l'ouvrage**

Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

Vendelstraat 7, 1012 XX Amsterdam, Pays-Bas

Tél: +31 (0) 20 525 3406

Fax: +31 (0) 20 525 3033

ivir@ivir.nl

www.ivir.nl

**Maquette de couverture** - P O I N T I L L É S, Hoenheim, France

**Veillez citer cette publication comme suit :**

Cappello M. (éd.), *La télévision régionale et locale en Europe*, IRIS Spécial 2016-1, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2016

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2016

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.



# La télévision régionale et locale en Europe

Elda Brogi, Nico van Eijk, Ronan Ó Fathaigh, Jean-François Furnémont,  
Oliver Gerber, Gianna Iacino, Marc Janssen, Deirdre Kevin, Tarlach McGonagle,  
Alina Ostling, Francesca Pellicanò, Benjamin Selier, Sophie Valais





## Avant-propos

L'étude des différences non négligeables qui séparent les divers systèmes institutionnels au sein de l'Europe nous apprend que le terme de « région » n'a, à l'évidence, pas qu'une seule définition. Cette impression est encore renforcée lorsque l'on s'intéresse aux fournisseurs de services de médias, qui n'opèrent pas nécessairement en fonction des structures administratives, mais offrent plutôt un canal d'expression aux nombreuses communautés constituées à un échelon autre que national. Nous avons en conséquence choisi de couvrir un large champ pour traiter les médias régionaux. Notre étude englobe tous les types de médias audiovisuels intervenant à différents échelons infranationaux, qu'ils soient commerciaux ou de service public.

Il s'agit d'un secteur dans lequel les Etats exercent une souveraineté nationale totale. Il n'existe pas de normes comparables à l'échelon international, à l'exception des conventions, promues par le Conseil de l'Europe, concernant les minorités nationales ou les langues minoritaires, et des recommandations adoptées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en vue de favoriser le pluralisme régional et la démocratie participative. Le cadre législatif de l'Union européenne en la matière est encore moins structuré, puisque le pluralisme des médias, en tant que tel, a toujours été exclu du champ d'application de la Directive Services de médias audiovisuels, et que les procédures d'octroi de licences pour les services de radiodiffusion, tout comme les règles relatives à la propriété des médias, n'ont jamais fait l'objet d'un processus d'harmonisation.

Il en résulte un tableau très hétérogène, dont ne semble se dégager aucun modèle commun. Dans certains pays, tels que l'Italie ou l'Espagne, le nombre de fournisseurs de médias locaux est extraordinairement élevé, tandis que dans d'autres, comme le Royaume-Uni, les médias infranationaux ne sont apparus que récemment. En outre, la structure du marché à proprement parler est difficile à analyser, compte tenu de l'absence de publication systématique et de mise à jour des informations relatives aux radiodiffuseurs détenteurs de licences. Si la crise financière touche les médias régionaux dans toute l'Europe, souvent avec des conséquences dramatiques, la densité des cadres réglementaires varie fortement. Aucune corrélation directe ne semble pouvoir être établie entre une législation relativement stricte (comme en France) ou plus souple (comme en Allemagne) et la prospérité des radiodiffuseurs.

La présente publication, coordonnée par notre partenaire, l'IViR de l'Université d'Amsterdam, entend réunir les informations souvent dispersées concernant les médias audiovisuels régionaux en Europe et constituer une première source de référence pour toute personne qui souhaiterait explorer leurs dynamiques juridiques et opérationnelles. L'introduction définit le champ de l'étude et présente les derniers résultats obtenus sur le plan réglementaire en Europe.

La première partie de l'étude s'ouvre sur un panorama des évolutions récentes observées à l'échelon national. Elle met l'accent sur les pays dans lesquels les autorités ont activement mis en œuvre des réformes ces dernières années et aborde les systèmes de financement, les fenêtres publicitaires et les décrochages d'actualité, les mécanismes de *must-carry* ou encore l'attribution des fréquences. La situation des différents pays a récemment fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du Media Pluralism Monitor (Dispositif de suivi du pluralisme des médias) soutenu par l'Union européenne. Les résultats montrent qu'aucun des pays analysés ne présente toutes les garanties



étudiées par le dispositif. Il s'avère de surcroît que si la plupart des Etats se sont dotés d'une législation relative aux médias régionaux, ils ne sont qu'une poignée à l'appliquer dans les faits. Cette partie de l'étude propose un instantané du paysage télévisuel régional et local en Europe du point de vue du marché, grâce aux données par pays concernant les radiodiffuseurs publics et privés issues de la base de données MAVISE de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, avec des informations spécifiques sur les chaînes diffusant en langues régionales, les décrochages et les studios régionaux.

La deuxième partie du rapport présente un certain nombre d'études de cas nationales. La diversité des solutions mises en œuvre dans les différents pays étudiés ne permet pas, d'un point de vue pratique, une analyse comparative exhaustive. L'objet de cette sélection est plutôt de rassembler des pays présentant des caractéristiques particulières ou intéressantes dans leur approche réglementaire. Les pays sélectionnés – Allemagne, Italie, Pays-Bas, France, Espagne, Suisse et Royaume-Uni – permettent de passer en revue les solutions envisageables face aux défis auxquels sont confrontés les médias régionaux dans le contexte actuel de crise économique et de convergence numérique. Si la « trouvabilité » et la visibilité des médias régionaux au sein de la très vaste offre de médias disponible dans tous les pays européens demeurent les deux grandes pierres d'achoppement pour que les radiodiffuseurs régionaux soient mieux connus et donc davantage regardés, les différentes expériences nationales permettent d'identifier plusieurs exemples de bonnes pratiques.

Toutes ces questions sont abordées dans le présent IRIS *Spécial*, qui réunit des articles de nombreux experts nationaux. Mes remerciements vont à Elda Brogi, Jean-François Furnémont, Oliver Gerber, Gianna Iacino, Deirdre Kevin, Alina Ostling, Francesca Pellicanò, Benjamin Selier et Sophie Valais. J'adresse un salut tout particulier à Ronan Ó Fathaigh, Tarlach McGonagle et Nico van Eijk, de l'IViR d'Amsterdam, non seulement auteurs, mais aussi concepteurs et coordonnateurs des recherches présentées. Merci enfin à Joan Barata pour sa précieuse contribution au stade de la rédaction.

Strasbourg, septembre 2016

**Maja Cappello**

Coordonnatrice

Responsable du département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel



## Table of contents

---

<b>Première partie – Généralités</b>	<b>9</b>
1. Introduction .....	11
1.1. L'importance des médias audiovisuels régionaux.....	11
1.1.1. Terminologie .....	12
1.2. Cadre du Conseil de l'Europe .....	12
1.2.1. La Convention européenne des droits de l'homme.....	13
1.2.2. Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN) .....	13
1.2.3. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM) .....	14
1.2.4. Normes non conventionnelles .....	16
1.2.4.1. Comité des Ministres.....	17
1.2.4.2. Assemblée parlementaire .....	18
1.2.4.3. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.....	18
1.3. Structure de la présente publication.....	20
2. Evolutions en cours à l'échelon national .....	23
2.1. Royaume-Uni : création d'un cadre pour l'audiovisuel régional.....	24
2.1.1. Exonération du quota de productions indépendantes .....	25
2.1.2. Règles applicables à la propriété des médias .....	26
2.2. Flexibilité et financement.....	26
2.2.1. Suisse.....	26
2.2.2. Espagne .....	27
2.2.3. Allemagne .....	28
2.3. Consolidation et efficacité.....	28
2.3.1. Pays-Bas .....	28
2.3.2. Portugal.....	30
2.4. Publicité et décrochages régionaux.....	30
2.4.1. Allemagne .....	30
2.4.2. Fédération de Russie.....	31
2.5. <i>Must-carry</i> et passage au numérique.....	32
2.5.1. Roumanie .....	32

---



2.5.2. Fédération de Russie.....	33
2.5.3. France.....	34
2.5.4. Pays-Bas : exonération de l'obligation de distribution .....	35
2.6. Italie : attribution des fréquences .....	35
2.7. Cessations d'activité .....	36
2.8. Conclusion .....	36
3. Pluralisme local et régional : le <i>Media Pluralism Monitor</i> et le bilan de ses activités en 2015.....	37
3.1. Présentation du <i>Media Pluralism Monitor</i> (MPM).....	37
3.2. Traitement des médias locaux et régionaux dans le MPM2015 .....	39
3.3. Analyse du MPM2015 concernant les médias locaux et régionaux.....	40
3.3.1. Garanties juridiques et mesures de soutien pour les médias locaux et régionaux .....	40
3.3.2. Le rôle des médias de service public.....	42
3.4. La nouvelle version du MPM pour 2016 .....	43
3.5. Conclusions.....	44
4. Télévision locale et régionale en Europe : un panorama vaste et diversifié.....	45
4.1. La diversité de la radiodiffusion publique régionale en Europe.....	45
4.1.1. Radiodiffuseurs publics régionaux à part entière .....	46
4.1.2. Association de plusieurs radiodiffuseurs publics régionaux.....	47
4.1.3. Radiodiffuseur public national organisé en sous-unités linguistiques.....	47
4.1.4. Chaînes diffusant dans des langues spécifiques (associées à des régions données).....	47
4.1.5. Chaînes de service public régionales des radiodiffuseurs publics nationaux .....	48
4.1.6. Décrochages régionaux sur les chaînes publiques nationales .....	48
4.1.7. Studios régionaux de radiodiffuseurs publics nationaux servant de centres de production	49
4.2. La composante privée de la télévision régionale et locale .....	52
<b>Deuxième partie – Radiodiffusion régionale et locale dans un panel de pays</b>	<b>55</b>
5. Allemagne .....	57
5.1. Introduction.....	57
5.2. Cadre juridique .....	57
5.2.1. Décrochages régionaux.....	58
5.2.2. Publicité régionalisée .....	58
5.2.3. Clause d'ouverture concernant la publicité .....	59
5.2.4. Présence sur les plateformes.....	59



5.3. Aperçu du marché .....	60
5.4. Evolutions récentes .....	60
5.4.1. La décision du BVerwG sur la régionalisation de la publicité et ses conséquences .....	60
5.4.2. Décrochages régionaux : règles de procédure et constitutionnalité.....	62
5.5. Perspectives.....	63
6. Italie .....	65
6.1. Introduction générale.....	65
6.2. Cadre juridique : « portée locale » et principe fondamental d'« activité médiatique locale »	66
6.3. Réglementation, marché et financement du secteur .....	67
6.4. Un aspect particulier du système italien : la radiodiffusion régionale de service public.....	68
6.5. Evolutions récentes .....	70
6.6. Conclusions.....	71
7. Pays-Bas .....	73
7.1. Introduction générale.....	73
7.2. Cadre réglementaire.....	74
7.3. Panorama du marché .....	75
7.4. Questions propres à la radiodiffusion régionale de service public aux Pays-Bas .....	75
7.5. Evolutions récentes .....	77
7.6. Remarques finales .....	78
8. France .....	79
8.1. Introduction générale.....	79
8.2. Aspects réglementaires relatifs aux chaînes locales et régionales .....	80
8.2.1. Procédures d'autorisation.....	80
8.2.2. L'offre régionale de service public .....	81
8.2.3. Décrochages locaux des chaînes nationales .....	82
8.2.4. Chaînes locales des collectivités territoriales .....	82
8.2.5. Dispositifs anti-concentration.....	82
8.2.6. Régulation des contenus et de la publicité .....	83
8.2.7. L'obligation de distribution des chaînes publiques locales (« <i>must-carry</i> »).....	84
8.3. Le paysage des télévisions locales et régionales en France .....	84
8.3.1. Tableau d'ensemble .....	84
8.3.2. Caractéristiques des chaînes locales et régionales .....	85
8.3.3. Revenus et viabilité économique .....	85



8.3.4. France 3.....	86
8.4. Observations finales.....	88
9. Espagne.....	89
9.1. Introduction générale.....	89
9.2. Cadre réglementaire.....	90
9.3. Panorama du marché.....	92
9.4. Problèmes particuliers.....	93
9.5. Evolutions récentes.....	94
9.6. Défis actuels et à venir.....	94
10. Suisse.....	95
10.1. Introduction.....	95
10.2. Cadre juridique.....	96
10.2.1. Le « mandat de prestations » de la radio et de la télévision dans la Constitution fédérale	96
10.2.2. Législation relative à la télévision régionale de service public.....	97
10.2.2.1. Typologie des diffuseurs dans la loi.....	97
10.2.2.2. Octroi des concessions.....	98
10.2.2.3. Mandat de prestations régional avec critères amont et aval.....	98
10.2.2.4. Droit à une quote-part de la redevance audiovisuelle.....	99
10.2.2.5. Zones de desserte.....	99
10.2.2.6. Privilège de <i>must-carry</i> .....	100
10.2.2.7. Surveillance.....	100
10.3. Défis.....	101
10.4. Evolutions en cours.....	102
10.4.1. Hausse de la quote-part de la redevance.....	102
10.4.2. Assouplissement de la réglementation relative à la publicité.....	102
10.4.3. Sous-titrage subventionné.....	103
10.4.4. Promotion de la numérisation.....	103
10.4.5. Assouplissement des règles relatives à la concentration des médias.....	103
10.4.6. Levée des restrictions de diffusion pour les télévisions régionales.....	105
10.5. Perspectives.....	105
10.5.1. Rapport sur le service public et renouvellement prochain des concessions.....	105
10.5.2. La coopération : une piste fructueuse ?.....	106
11. Royaume -Uni.....	109



---

11.1. Introduction générale.....	109
11.2. Cadre réglementaire.....	110
11.3. Aperçu du marché .....	111
11.4. Problèmes spécifiques.....	113
11.5. Evolutions récentes .....	114
11.6. Défis actuels et à venir .....	114
<b>Troisième partie – Avenir de la radiodiffusion régionale et locale</b>	<b>117</b>
12. La viabilité des télévisions locales et régionales.....	119
12.1. Introduction.....	119
12.2. Un contexte économique hostile .....	119
12.3. Des évolutions des modes de consommation défavorables.....	120
12.4. Des motifs d’optimisme .....	120
12.5. L’absence de modèle.....	122
12.6. Conclusion : éléments déterminants.....	123
13. Conclusions .....	125

---





## **Première partie – Généralités**

---





# 1. Introduction<sup>1</sup>

Tarlach McGonagle et Nico van Eijk, IViR

## 1.1. L'importance des médias audiovisuels régionaux<sup>2</sup>

Les médias jouent plusieurs rôles essentiels dans les sociétés démocratiques. Ils servent notamment d'instance de contrôle public, créent les canaux nécessaires à la circulation des informations et des idées, et constituent un lieu de débat public. Cette dernière fonction est particulièrement essentielle à l'exercice d'une démocratie participative, car les médias peuvent ouvrir des espaces partagés de discussion et de débat sur les questions d'intérêt public. Ces lieux d'expression peuvent exister à divers échelons géographiques et présenter des caractéristiques différentes.

Les médias régionaux revêtent une importance particulière pour la démocratie, car ils entretiennent avec les populations des régions et collectivités qu'ils desservent des liens plus étroits que leurs homologues aux échelons national ou international, par exemple. Cette proximité se reflète souvent dans les statistiques d'audience, de lectorat et d'utilisation, ainsi que dans les niveaux de participation aux médias.

La nature et les centres d'intérêt du journalisme régional sont deux autres indicateurs du poids spécifique des médias régionaux dans la démocratie. Premièrement, les journalistes régionaux couvrent la politique et les questions régionales, qui sont sous-représentées, voire absentes, dans la presse nationale. On notera en outre que si les médias régionaux sont le principal support du journalisme régional, ils n'ont pas nécessairement, ou de manière exclusive, des activités journalistiques. Soulignons également que les tendances émergentes du journalisme collaboratif ou « citoyen » présentent des similitudes importantes avec les activités des médias associatifs liées à l'actualité.

Deuxièmement, le journalisme régional favorise le débat public et l'intérêt pour les politiques et les thématiques régionales. La proximité entre les médias régionaux et leur public cible a donc également un caractère politique. Cela vaut aussi pour les médias sociaux (par exemple Facebook ou Twitter), qui s'imposent de plus en plus comme des sources d'information et des outils de participation importants concernant les politiques et les questions régionales, en particulier dans les périodes précédant des élections ou des référendums régionaux.

---

<sup>1</sup> Ce texte est une version abrégée et remaniée d'une étude réalisée en 2014 par les mêmes auteurs et reprise par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe pour l'exposé des motifs de la Résolution 374 (2014) du 15 octobre 2014 sur le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative et de la Recommandation 364 (2014) du 15 octobre 2014 sur le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative.

<sup>2</sup> Pour une présentation plus complète du cadre théorique et conceptuel relatif aux médias régionaux, voir *ibid.*



L'espace communicationnel créé par les médias régionaux permet l'exploration, le développement, la préservation et la promotion des identités régionales (notamment culturelles, linguistiques et religieuses) dans une plus large mesure que ne le permet habituellement l'échelon national. Les identités et les langues régionales sont parfois marginalisées du fait de la domination des médias nationaux à vocation générale, ce qui montre l'importance de leurs homologues régionaux en tant que forums d'expression parallèles. Les langues régionales en offrent un bon exemple : leur vitalité dans la société dépend souvent de l'existence et de l'accessibilité de médias régionaux diffusant dans ces langues.

L'espace communicationnel commun que créent les médias régionaux facilite aussi le dialogue, la compréhension et la tolérance entre les cultures, contribuant ainsi à prévenir et à lutter contre les discours de haine.

Une réglementation et des politiques bien conçues – aux échelons européen et national – peuvent contribuer à l'existence d'un environnement favorable aux médias régionaux. Différents organes du Conseil de l'Europe ont adopté un certain nombre d'instruments visant à créer cet environnement propice, parmi lesquels figurent des normes juridiquement contraignantes et des textes à caractère politique. Cependant, cet ensemble de normes manque globalement de cohérence. Leur utilité et leur efficacité dépendent dans une large mesure de l'existence d'une législation correspondante ou complémentaire adéquate dans les différents Etats. La première partie de la présente publication offre un aperçu des normes applicables et des marchés des médias européens, tandis que la deuxième explore dans le détail la réglementation et les marchés nationaux.

### **1.1.1. Terminologie**

Le vocable « médias régionaux » est ouvert à de multiples interprétations et fait l'objet de définitions diverses. Sur le principe, il recouvre tant la presse écrite que les médias radiodiffusés et numériques. Pour les besoins de cette publication, toutefois, l'accent sera mis sur les médias audiovisuels régionaux. Le terme est défini et employé dans un sens large, et comporte toute une palette de médias audiovisuels opérant à différents échelons infranationaux. Il désigne des médias audiovisuels de service public, associatifs (ou de proximité), commerciaux, locaux et même, dans certaines situations, transfrontières. Dans les faits, il est parfois périlleux d'établir une distinction entre médias régionaux et locaux, notamment dans les analyses comparatives ou transversales portant sur plusieurs pays. Les médias infranationaux sont soumis à des cadres réglementaires différents et s'inscrivent dans des structures organisationnelles variables. En l'absence d'un consensus clair quant à la démarcation entre médias régionaux et locaux, nous avons adopté ici une démarche pragmatique. La présente publication ne tente donc pas de cerner une définition immuable des « médias audiovisuels régionaux », mais met plutôt l'accent sur les points communs et les différences entre médias audiovisuels régionaux et locaux, le cas échéant, et en fonction de la terminologie propre à chaque pays.

## **1.2. Cadre du Conseil de l'Europe**

Nous verrons dans cette partie comment les théories, notions et définitions évoquées précédemment s'articulent dans la réglementation européenne, en présentant et en analysant quelques textes du Conseil de l'Europe. Ce dernier a en effet mis en place un ensemble élaboré de



normes et de mécanismes qui visent à créer un environnement favorable à la liberté d'expression et à la liberté des médias.

### 1.2.1. La Convention européenne des droits de l'homme

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit à chacun le droit à la liberté d'expression, constitue le cœur du cadre du Conseil de l'Europe. Dans son interprétation de cette disposition, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné à de multiples reprises le rôle important des journalistes et des médias pour la qualité du débat public dans une société démocratique. Les médias peuvent apporter une contribution importante au débat public en diffusant (largement) des informations et des idées, et participer ainsi aux processus de création de l'opinion au sein de la société. Comme le reconnaît régulièrement la Cour, cela vaut particulièrement pour les médias audiovisuels, du fait de leur audience et de leur influence. La Cour considère traditionnellement que les médias audiovisuels sont plus influents que la presse écrite et elle estime désormais qu'internet est un média « dont l'effet n'est pas moins puissant que celui de la presse écrite<sup>3</sup> ». Les médias peuvent en outre apporter une contribution non négligeable au débat public, en servant de forums de discussion<sup>4</sup>. C'est particulièrement vrai dans le cas des médias régionaux, du fait de leur proximité physique étroite avec leur public, ainsi que dans celui des nouvelles technologies des médias, qui offrent un potentiel considérable pour un haut degré de participation des individus et des groupes dans la société<sup>5</sup>. La Cour a récemment renforcé encore son soutien traditionnel à la participation individuelle au débat public<sup>6</sup> en se référant expressément à la notion de « journalisme citoyen<sup>7</sup> ».

Si la Cour n'a rendu à ce jour qu'une jurisprudence limitée s'agissant des médias régionaux en particulier, bon nombre de ses principes généraux concernant le pluralisme, la participation, les médias et la démocratie s'appliquent également à ce type de médias<sup>8</sup>.

### 1.2.2. Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN)

La CCMN reconnaît un certain nombre de droits aux membres de minorités nationales. Son article 9 traite du droit à la liberté d'expression et à l'accès aux médias, tandis que son article 6 porte, entre autres, sur la tolérance et le dialogue interculturel. Le comité consultatif qui assure le suivi de la convention souligne régulièrement l'incidence des facteurs géographiques, technologiques et liés au marché sur la réalité de l'accès aux médias par les minorités nationales. Il étudie notamment si la portée géographique de médias donnés ciblant des groupes minoritaires particuliers correspond à la concentration démographique réelle de ladite minorité. Il est utile à cet égard d'opérer des distinctions, par exemple entre portée infranationale (c'est-à-dire locale et régionale), nationale et transfrontière. Il est également nécessaire d'analyser si les modes de distribution des contenus médiatiques sont adaptés. En d'autres termes, la plateforme de diffusion considérée est-elle

<sup>3</sup> *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, n° 40984/07, point 95, 22 avril 2010.

<sup>4</sup> *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, n° 37374/05, point 27, 14 avril 2009.

<sup>5</sup> *Ahmet Yıldırım c. Turquie*, n° 3111/10, point 49, CEDH 2012.

<sup>6</sup> *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, CEDH 2005-II.

<sup>7</sup> *Cengiz et autres c. Turquie*, n° 48226/10 et 14027/11, point 52, CEDH 2015.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, point 92, CEDH 2004-I.



accessible aux membres du groupe minoritaire ciblé et ceux-ci l'utilisent-ils largement ? Enfin, s'agissant des facteurs liés au marché, les contenus répondant aux intérêts des minorités nationales et/ou diffusés dans leurs langues sont souvent moins lucratifs que les émissions plus grand public. Il peut donc être difficile pour ces médias de trouver des capitaux d'investissement et des annonceurs publicitaires, ce qui risque de mettre en péril leur efficacité et leur indépendance. Ce type de difficultés freine le développement des médias (en langues) minoritaires, ce qui en limite les possibilités d'accès<sup>9</sup>.

Par ailleurs, le comité consultatif tend à établir une distinction s'agissant de l'accès aux différents types de médias – par exemple, médias de service public, médias associatifs ou encore commerciaux. Chaque catégorie peut répondre de façon différente aux besoins et intérêts des membres d'une minorité nationale en matière d'information et d'expression. Les médias étant composés à la fois de contenus, de structures et de processus, la réglementation porte tant sur les comportements que sur les organisations. Le comité consultatif veille ainsi au respect de certaines obligations en matière de contenus (par exemple, quotas de radiodiffusion et pourcentages des budgets de programmation), notamment les contenus produits par ou pour les minorités, y compris dans leurs langues. Il assure de surcroît un suivi de l'affectation des cases de la grille aux programmes destinés aux minorités, afin de déterminer si ces créneaux sont suffisamment longs et fréquents, et s'ils sont programmés à des horaires adaptés. Les pratiques de sous-titrage et de doublage font également l'objet d'une surveillance régulière, car elles permettent de rendre les contenus accessibles à un public plus vaste, locuteur de langues variées. Parmi les thèmes prioritaires récurrents figure aussi l'impératif, dans les processus d'octroi de licences de radiodiffusion, de reconnaître et de prendre en compte les besoins, les intérêts et les situations particulières des minorités nationales. La question générale de la reconnaissance officielle des minorités nationales et de leurs langues (dans la mesure où ce statut officiel conditionne l'applicabilité des lois et politiques en matière de médias) est elle aussi souvent abordée.

### 1.2.3. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM)

La CELRM a pour objet principal la protection et la promotion des langues régionales et minoritaires en Europe. Elle reconnaît que ces langues constituent un « aspect menacé du patrimoine culturel européen » et doivent en conséquence être protégées et promues<sup>10</sup>. La charte s'appuie sur une double stratégie qui i) met l'accent sur la non-discrimination concernant l'emploi de ces langues, mais ii) prévoit également des dispositions leur offrant un appui actif<sup>11</sup>. Les mesures de promotion exposées dans la charte se concentrent sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans certaines sphères de la vie publique. Les mesures envisagées – dans toute une série de contextes pertinents – sont considérées comme des moyens de « [compenser], en cas de besoin, les conditions défavorables réservées à ces langues dans le passé, et [...] de les maintenir et de les développer en tant que facettes vivantes de l'identité culturelle européenne<sup>12</sup> ». L'approche de la charte fait également la part belle à l'objectif de diversité culturelle et linguistique<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Voir, de manière générale, Cormack M. et Hourigan N. (éd.), *Minority Language Media: Concepts, Critiques and Case Studies*, Multilingual Matters Ltd., Clevedon, 2007.

<sup>10</sup> Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, point 10.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid., point 11.



Du point de vue de sa portée, la charte couvre les « langues régionales ou minoritaires », c'est-à-dire les langues « i) pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat ; et ii) différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat<sup>14</sup> ». La définition n'inclut par ailleurs « ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants<sup>15</sup> ».

C'est l'article 11 de la charte qui regroupe les principales dispositions concernant le droit à la liberté d'expression et les médias<sup>16</sup>. Il reconnaît tout d'abord que les autorités publiques nationales ont, à des degrés divers, des compétences en matière de réglementation et de surveillance des médias, et appelle au respect des « principes d'indépendance et d'autonomie des médias » (article 11, paragraphe 1). L'article aborde ensuite :

- la radio et la télévision de service public (article 11, paragraphe 1, point a) ;
- la radio et la télévision en général (article 11, paragraphe 1, points b et c, respectivement) ;
- la production et la diffusion d'œuvres audio et audiovisuelles (article 11, paragraphe 1, point d) ;
- la presse (article 11, paragraphe 1, point e) ;
- le financement de la production des médias et des productions audiovisuelles (article 11, paragraphe 1, point f) ;
- le soutien à la formation de journalistes et d'autres professionnels des médias (article 11, paragraphe 1, point g) ;
- la liberté de réception directe et l'absence d'opposition à la retransmission d'émissions de radio et de télévision des pays voisins (article 11, paragraphe 2) ;
- l'absence de restrictions à la libre circulation de l'information dans la presse écrite (article 11, paragraphe 2) ; ainsi que
- la représentation et la prise en considération des intérêts des locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans le cadre des structures « ayant pour tâche de garantir la liberté et la pluralité des médias<sup>17</sup> » (article 11, paragraphe 3).

Les Etats parties à la charte s'engagent à choisir et à appliquer au moins un paragraphe ou sous-paragraphe de l'article 11. La plupart de ces derniers proposent plusieurs options parmi des engagements plus ou moins onéreux. La palette des choix possibles est encore étendue par l'emploi récurrent de la formulation « encourager et/ou faciliter [telle mesure] ». L'article 11, paragraphe 1, point a, offre ainsi aux Etats la possibilité de choisir l'une des options suivantes concernant leurs systèmes de radiodiffusion de service public :

- 1) assurer la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

---

<sup>14</sup> Article 1, point a, de la CELRM.

<sup>15</sup> *Ibid.* Pour plus de précisions, voir le rapport explicatif de la CELRM, *op. cit.*, points 30 à 33.

<sup>16</sup> Pour de plus amples informations, voir Woehrling J.-M., *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires – Un commentaire analytique*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, p. 209-224, ainsi que la publication très complète de Moring T. et Dunbar R., *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et les médias*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2008.

<sup>17</sup> A noter : tous ces points sont abordés spécifiquement sous l'angle des langues régionales ou minoritaires.



- 2) encourager et/ou faciliter la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires ; ou
- 3) prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions dans les langues régionales ou minoritaires.

Grâce à ces choix possibles à l'intérieur des paragraphes, les Etats disposent d'une grande souplesse pour déterminer l'objet et l'ampleur de leurs engagements en matière de médias.

Bon nombre des problèmes clés identifiés par le comité consultatif de la CCMN sont régulièrement soulevés aussi par le comité d'experts de la CELRM. Le traitement de ces thématiques est similaire à ce qu'il est dans le cadre de la CCMN, avec une attention supplémentaire portée à la dimension linguistique, comme on peut s'y attendre<sup>18</sup>. Sans surprise, le comité d'experts s'intéresse en outre systématiquement aux effets des politiques générales en matière de langues sur les activités des médias en langues régionales ou minoritaires. L'incidence des médias sur la visibilité, la place et le prestige dont jouissent les langues régionales ou minoritaires est également un thème récurrent. La question de la représentation des intérêts des locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans les autorités de réglementation et de surveillance, qui découle de l'article 11, paragraphe 3, de la CELRM, est elle aussi fréquemment soulevée. Cette disposition aborde une dimension supplémentaire des problématiques de représentation et de participation dans les médias évoquées au début de ce chapitre. La prise en compte des intérêts des utilisateurs locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans les structures chargées de garantir la liberté et le pluralisme des médias est un objectif majeur des politiques en la matière, à la portée potentiellement très vaste. Il s'agit d'intégrer, d'un point de vue institutionnel, les intérêts des minorités dans le fonctionnement d'organismes qui exercent souvent une influence considérable sur la législation et l'élaboration des politiques. Ces politiques, fruits de principes démocratiques plus généraux, renforcent grandement la probabilité que les réglementations et politiques de demain reflètent les besoins et intérêts des minorités linguistiques et leur apportent des réponses<sup>19</sup>.

#### 1.2.4. Normes non conventionnelles

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme portant spécifiquement sur les caractéristiques des médias régionaux est limitée. Dans les faits, la CCMN et la CELRM compensent cette lacune – dans une certaine mesure – puisqu'elles traitent de questions propres aux minorités et aux langues qui peuvent concerner les médias régionaux (ou certains d'entre eux). Le travail normatif mené par exemple par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux vient compléter les dispositions issues des conventions en précisant l'applicabilité des principes généraux énoncés par la Cour aux médias régionaux.

---

<sup>18</sup> Pour de plus amples informations, voir Moring T. et Dunbar R., La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et les médias, *op. cit.*

<sup>19</sup> Voir également McGonagle T., « Introduction to and Summary of the Survey of State Practice: "Minority-Language Related Broadcasting and Legislation in the OSCE" », in Jones G., Holt S. et Packer J. (éd.), *Mercator Media Forum*, n° 8, 2005, p. 84-99, notamment p. 95. Pour une analyse des insuffisances de l'article 11, paragraphe 3, de la CELRM, voir Dunbar R., « Definitively interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal challenges », in Dunbar R., Parry G. et Klinge S. (éd.), *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*, Regional or Minority Languages, n° 5, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, p. 37-61, notamment p. 50-51.



### 1.2.4.1. Comité des Ministres

Plusieurs textes adoptés par le Comité des Ministres méritent d'être évoqués ici. Le premier se concentre sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel, tandis que les deux autres s'attachent à des aspects différents (mais toutefois connexes) du pluralisme des médias, de la diversité des contenus et de la concentration de la propriété.

La déclaration du Comité des Ministres sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel<sup>20</sup>, adoptée en 2009, présente dans le détail les caractéristiques des médias associatifs et leur importance fonctionnelle pour la société. Elle « reconnaît les médias associatifs en tant que secteur médiatique distinct, parallèle aux médias de service public et aux médias commerciaux » et souligne la nécessité d'examiner les moyens d'adapter les cadres juridiques permettant le développement et le fonctionnement optimal des médias associatifs. Elle se prononce en faveur de l'attribution d'un nombre suffisant de fréquences (analogiques et numériques) aux médias associatifs, ces derniers ne devant en outre pas être lésés dans la transition vers le numérique. Elle recommande des programmes éducatifs et professionnels qui permettront aux communautés d'exploiter pleinement toutes les plateformes technologiques.

De plus, la déclaration « insiste sur le caractère souhaitable du fait » :

- d'étudier différentes possibilités de financement pour le secteur des médias associatifs ;
- de promouvoir les bonnes pratiques dans les médias associatifs, notamment par la réalisation d'études, l'échange d'informations et de programmes, ainsi que la mise en place conjointe de projets ;
- de faciliter le renforcement des capacités et la formation du personnel des médias associatifs ;
- « d'encourager la contribution des médias au dialogue interculturel », par exemple en créant des réseaux d'échange d'informations.

A ce titre, la déclaration s'inscrit donc dans la droite ligne des travaux de normalisation antérieurs menés par le Comité des Ministres, qui soulignaient déjà les contributions sociales et démocratiques importantes que pouvaient apporter les médias, en particulier au chapitre de la tolérance au sein de la société<sup>21</sup>. Ce rôle particulier des médias de proximité, qui favorisent la cohésion sociale ainsi que la compréhension et les échanges interculturels à l'échelon local et régional, s'explique largement par leurs objectifs participatifs et par leur accessibilité pour les communautés qu'ils desservent.

La déclaration du Comité des Ministres sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias<sup>22</sup>, adoptée en 2007, reconnaît clairement la relation symbiotique qui lie liberté des médias, pluralisme et démocratie. Elle affirme l'importance des médias, qui facilitent une participation efficace dans les processus démocratiques et le développement d'une « société démocratique et participative ». Le texte reconnaît les

---

<sup>20</sup> Déclaration du Comité des Ministres sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel, 11 février 2009, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d1bd1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d1bd1).

<sup>21</sup> Voir, par exemple, la Recommandation Rec(2003)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique, 28 mai 2003, ainsi que la Recommandation n° R (97) 21 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, 30 octobre 1997.

<sup>22</sup> Déclaration du Comité des Ministres sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias, 31 janvier 2007.



« possibilités offertes par le développement de nouveaux services de communication et de phénomènes comme le développement du multimédia, des médias alternatifs, des médias locaux et des contenus créés par les utilisateurs sur internet, mais [...] également [le] fait que l'impact d'un contenu sur la formation de l'opinion dépend souvent du fait d'être transmis ou reflété par les principaux médias ». Partant de ce postulat, la déclaration « souligne que les politiques destinées à encourager le développement des médias non commerciaux peuvent être un autre moyen de promouvoir la diversité de canaux autonomes pour la diffusion d'informations et l'expression d'opinions, en particulier pour et par des groupes sociaux ayant rarement accès aux principaux médias ».

Enfin, la recommandation du Comité des Ministres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias<sup>23</sup>, adoptée en 2007, reconnaît elle aussi « la contribution essentielle qui est celle des médias pour stimuler le débat public, le pluralisme politique et la sensibilisation à des opinions diverses, notamment en donnant à différents groupes de la société – y compris des minorités culturelles, linguistiques, ethniques, religieuses ou autres – la possibilité de recevoir ou de communiquer des informations, de s'exprimer et d'échanger des idées ». Elle recommande d'adapter les règles relatives à la propriété des médias « à la taille et aux spécificités du marché national, régional ou local des médias audiovisuels et/ou écrits auxquels elles auraient vocation à s'appliquer » (point 2.2). Elle appelle en outre les Etats membres du Conseil de l'Europe à « prendre les mesures financières et réglementaires nécessaires à la préservation et à la promotion du pluralisme structurel des médias de l'audiovisuel et de la presse écrite » (point 6.1). Dans l'esprit général de la recommandation, ce point a des conséquences particulières pour les médias régionaux.

#### 1.2.4.2. Assemblée parlementaire

L'Assemblée parlementaire apporte traditionnellement un soutien marqué à la presse et à la radio locales et régionales. Ces dernières années, elle a attiré l'attention sur la dimension régionale de la radiodiffusion de service public et, notamment, sur la nécessité de la soutenir par un financement adapté<sup>24</sup>. Elle a également souligné combien il importait de promouvoir l'utilisation des langues minoritaires (et/ou régionales) dans les médias<sup>25</sup>.

#### 1.2.4.3. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Pendant longtemps, l'angle d'action du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en matière de médias régionaux était pour l'essentiel exposé dans ses recommandations et résolutions « sur l'état de la presse écrite en Europe – Pluralisme, indépendance et liberté de la presse régionale » (2002) et « sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière<sup>26</sup> » (2005). Bien que ces textes soient moins connus que ceux du Comité des Ministres, ils mettent clairement l'accent sur les médias

<sup>23</sup> Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, 31 janvier 2007.

<sup>24</sup> Financement de la radiodiffusion de service public, recommandation 1878 (2009), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 25 juin 2009.

<sup>25</sup> Les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion et les normes du Conseil de l'Europe : renforcer la coopération et les synergies avec l'OSCE, recommandation 1773 (2006), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 17 novembre 2006.

<sup>26</sup> Résolution 145 (2002) sur l'état de la presse écrite régionale en Europe – Pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale, 6 juin 2002 ; Recommandation 119 (2002) sur l'état de la presse écrite régionale en Europe – Pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale, 6 juin 2002 ; Résolution 203 (2005) sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière, 2 juin 2005 ; Recommandation 173 (2005) sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière, 2 juin 2005.



régionaux et proposent aux différentes parties intéressées des mesures détaillées et adaptées, de sorte qu'ils pourraient jouer un rôle important dans le rapprochement entre les normes plus générales du Conseil de l'Europe et les politiques et pratiques en vigueur dans ses Etats membres.

Ainsi que l'indique leur titre, la recommandation et les résolutions « sur l'état de la presse écrite régionale en Europe – Pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale » analysent la situation économique de la presse régionale et les conséquences, pour une société démocratique pluraliste, de la précarité financière et des concentrations du secteur. Ces textes proposent une série de mesures qui pourraient être mises en œuvre avec profit par différents acteurs en vue d'améliorer le pluralisme des médias régionaux.

En 2014, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a marqué un intérêt renouvelé pour les médias régionaux dans une recommandation et une résolution intitulées « Le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative<sup>27</sup> ». Dans sa résolution 374 (2014), le congrès invite notamment les autorités régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe :

- a. *à reconnaître le rôle des médias régionaux dans la promotion d'une démocratie participative et à réviser les cadres réglementaires régionaux existants afin de les adapter au nouvel environnement des médias [...];*
- b. *à garantir un soutien continu pour des médias régionaux de service public, jouissant d'un contrôle éditorial indépendant et d'une autonomie organisationnelle et proposant un contenu distinct sur l'ensemble des services et des plateformes ;*
- c. *à soutenir et à faciliter le développement de médias sans but lucratif, en particulier de médias associatifs, notamment en évitant tout régime d'octroi de licences pour les nouveaux médias, en allouant suffisamment de fréquences et en étudiant diverses possibilités de financement [...];*

Ces priorités soulignent la nécessité d'une réglementation qui simplifie le fonctionnement des médias régionaux – en particulier des médias de service public et des médias associatifs – dans un paysage médiatique en plein bouleversement.

Dans sa recommandation 364 (2014), le congrès demande notamment au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe :

- c. *à permettre aux médias régionaux de bénéficier des subventions aux médias existantes et à avoir recours à des dispositifs de subventions spécifiques pour promouvoir le journalisme régional ;*
- d. *à soutenir les efforts régionaux pour préserver à ce niveau des médias de service public, et pour développer des médias sans but lucratif, en particulier les médias associatifs ;*
- e. *à prendre des mesures financières et réglementaires pour protéger et promouvoir le pluralisme structurel des médias de l'audiovisuel et de la presse écrite, en recherchant une plus grande transparence au moyen de règles relatives à la propriété des médias ;*
- f. *à soutenir les mesures visant à réduire la "fracture numérique" et à promouvoir l'éducation aux médias au niveau régional [...].*

---

<sup>27</sup> Résolution 374 (2014), « Le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative », 15 octobre 2014 ; Recommandation 364 (2014) « Le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative », 15 octobre 2014.



Ces priorités indiquent qu'en complément d'une réglementation adaptée, un soutien financier est également essentiel pour assurer la viabilité à long terme des médias régionaux, en particulier des médias de service public et de proximité.

### 1.3. Structure de la présente publication

Cet IRIS Spécial vise avant tout à rassembler des informations souvent disparates concernant les médias audiovisuels régionaux en Europe, afin de les présenter et de les analyser de façon exhaustive et homogène. Il entend être une ressource de base, la première à consulter pour quiconque souhaiterait approfondir les dynamiques juridiques et opérationnelles à l'œuvre dans le secteur des médias audiovisuels régionaux.

La première partie s'ouvre sur un panorama et une analyse des principales caractéristiques des médias régionaux. Elle aborde leur importance au sein de la société, le cadre juridique et politique qui les régit à l'échelon européen, ainsi que les marchés au sein desquels ils mènent leurs activités. L'importance des médias audiovisuels régionaux pour la démocratie, le pluralisme et la vie culturelle fait l'objet d'une attention particulière. Cette partie offre en outre un aperçu des évolutions récentes et en cours en matière de législation et de politiques relatives à ces médias dans toute l'Europe.

La deuxième partie reprend ces mêmes thématiques et angles d'approche, mais à l'échelon national, dans une série de pays. A partir du canevas géographique plus large esquissé dans le chapitre 2, des études plus approfondies présentent la situation dans un certain nombre d'Etats : l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suisse et le Royaume-Uni. Chacune de ces études de cas révèle des caractéristiques nationales particulières concernant la réglementation et le fonctionnement des médias régionaux.

Ces pays ont été le plus souvent choisis en raison de certains aspects particuliers ou intéressants de leur approche (réglementaire) des médias audiovisuels régionaux<sup>28</sup> (et locaux). Dans la plupart des cas, l'organisation administrative de l'Etat façonne de manière évidente le paysage des médias audiovisuels régionaux.

Dans le système allemand, l'ARD (au statut d'« *Arbeitsgemeinschaft* », littéralement communauté de travail) regroupe neuf radiodiffuseurs de service public régionaux indépendants ; chacun diffuse par ailleurs ses propres programmes régionaux. Il existe également des médias commerciaux actifs à l'échelon régional. Comme le décrit le chapitre 5 (ainsi que le chapitre 2), le recours aux décrochages régionaux est particulièrement fréquent dans ce pays. Une législation et une jurisprudence détaillées concernant la diffusion de programmes et de publicités à l'occasion de ces décrochages ont eu des répercussions non négligeables sur le secteur des médias audiovisuels régionaux.

En Italie, les radiodiffuseurs de service public sont soumis à l'obligation légale et contractuelle de garantir un service d'information approprié à l'échelon des régions et des provinces. La chaîne de service public Rai 3 a recours à des décrochages régionaux pour la diffusion d'informations et d'autres programmes. Sa stratégie passe également par la diffusion de certains contenus régionaux au-delà de leur zone de desserte d'origine (voir le chapitre 6).

---

<sup>28</sup> Pour un panorama plus complet, voir Plate-forme européenne des instances de régulation, « Ad hoc Working Group 3: Local/Regional TV: Financing Models - Background Comparative Document », décembre 2015, [http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2718/original/Local\\_regionalTV\\_financing\\_models\\_WG3\\_final.pdf?1450254242](http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2718/original/Local_regionalTV_financing_models_WG3_final.pdf?1450254242).



Aux Pays-Bas, de récentes modifications de la législation vont conduire à la création d'un nouvel organisme centralisé baptisé Regionale Publieke Omroep (Radiodiffuseurs publics régionaux – RPO), qui sera responsable de la radiodiffusion de service public régionale dans le pays. Il viendra remplacer la fondation qui assurait jusqu'à présent un rôle de facilitateur vis-à-vis des radiodiffuseurs régionaux. Le RPO se verra octroyer une concession exclusive de 10 ans pour fournir une offre de radiodiffusion de service public régionale. Le chapitre 7 présente les conditions y afférentes et les mécanismes de contrôle auxquels seront soumises les activités du RPO.

Le paysage audiovisuel français a été marqué historiquement par un modèle très centralisé, qui a privilégié les chaînes nationales avec des décrochages régionaux, au détriment d'une offre riche en chaînes locales et régionales. Cette tendance s'est inversée dès le début des années 1980, parallèlement au processus de décentralisation du territoire et surtout grâce au développement de la télévision numérique terrestre (TNT) qui a permis d'assister au véritable essor des chaînes locales et régionales en France (voir le chapitre 8).

Le système espagnol de médias audiovisuels régionaux est conditionné par l'organisation politique du pays en communautés autonomes. L'une de ses caractéristiques intéressantes, qui résulte des modifications législatives adoptées en 2012, est une disposition permettant aux communautés autonomes de fournir une radiodiffusion de service public ou, à défaut, de publier un appel d'offres pour octroyer des licences à des radiodiffuseurs privés. Il devient ainsi possible d'explorer des modèles de partenariat public-privé dans ce secteur. Depuis quelques années, le système espagnol se caractérise également par d'impressionnantes coupes budgétaires qui ont grandement contribué à la fermeture de certains radiodiffuseurs locaux et régionaux (voir le chapitre 9).

En Suisse, l'avenir des médias de service public, y compris à l'échelon régional, fait l'objet de réflexions et de débats approfondis. Ainsi que l'expose en détail le chapitre 10, les médias audiovisuels locaux et régionaux suisses sont soumis à diverses obligations concernant leur zone de desserte et la diffusion d'informations aux heures de grande écoute. Ces chaînes font l'objet d'une obligation de diffusion (« must-carry ») et, en vertu d'une modification législative récente, perçoivent une quote-part accrue du produit de la redevance audiovisuelle.

Au Royaume-Uni, le système de radiodiffusion régionale est structuré autour des nations décentralisées (Irlande du Nord, Ecosse et Pays de Galles) et des neuf régions administratives qui composent l'Angleterre. La radiodiffusion régionale est assurée tout d'abord par BBC1, un réseau de chaînes couvrant l'ensemble des régions et regroupant BBC Northern Ireland, BBC Scotland, BBC Wales, ainsi que 12 décrochages régionaux en Angleterre. Elle est régie par la Charte royale, actuellement en cours de révision. Par ailleurs, des services de radiodiffusion régionale sont également fournis par ITV et les licences dites « Channel 3 » : il s'agit de licences de radiodiffusion privée soumises à un certain nombre d'obligations de service public, notamment en matière de production régionale. Enfin, S4C est disponible dans les nations galloise et écossaise, tandis que BBC Alba (coentreprise de la BBC et de MG Alba), diffuse en gaélique écossais. Ainsi que l'explique le chapitre 11, la législation exige également que les guides de programmes électroniques offrent une certaine visibilité aux services de télévision locaux.

La troisième partie s'intéresse aux défis qui se présentent aux médias audiovisuels régionaux, notamment pour assurer leur viabilité à long terme, dans un contexte de développement rapide des technologies et de diminution des recettes. Les conclusions regroupent et synthétisent les grands axes de la publication.





## 2. Evolutions en cours à l'échelon national

Ronan Ó Fathaigh, IViR

Nous entendons dans ce chapitre fournir un aperçu des évolutions récentes et en cours dans le secteur des médias audiovisuels régionaux en Europe. L'accent est notamment mis sur les initiatives juridiques et les politiques adoptées par les pouvoirs publics et les autorités de régulation dans l'ensemble du continent en vue de renforcer cette catégorie de médias. Sont rapportées en outre un certain nombre de procédures judiciaires relatives à ce domaine. Au cours des dernières années, ainsi que nous allons le voir, les Etats ont réformé de façon assez active leur législation et leurs politiques.

Avant toute chose, il convient de présenter le contexte général dans lequel opèrent aujourd'hui les médias audiovisuels régionaux européens. A la suite de la fermeture de 25 chaînes locales et régionales suédoises en avril 2014, le secrétaire général de l'Association européenne des télévisions régionales soulignait que ce phénomène s'inscrivait dans « une tendance très inquiétante en Europe » et montrait clairement « la nécessité d'avertir l'Union européenne des menaces qui pèsent sur la radiodiffusion régionale et, par là même, sur la démocratie<sup>29</sup> ».

De même, une étude récente commandée par l'Office fédéral suisse de la communication (OFCOM) et consacrée aux télévisions locales et régionales en Europe, indique dès son introduction que l'évaluation de la situation donne lieu à « un certain pessimisme<sup>30</sup> ». En effet, ces services de télévision sont « de loin les plus touchés » par la crise financière mondiale, avec pour résultat des « situations parfois catastrophiques<sup>31</sup> ». Toutefois, la fin de l'étude laisse entrevoir « une conclusion prospective empreinte d'optimisme<sup>32</sup> ». Quant au document de travail publié sur le sujet par la Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA), il observe que les chaînes de télévision locales et régionales « ne parviennent généralement pas à couvrir leurs propres frais et dépendent des aides publiques<sup>33</sup> ».

---

<sup>29</sup> Association européenne des télévisions régionales, « Swedish commercial television closing all regional stations », 15 avril 2014, [www.circum-regional.eu/news1-2/698-swedish-commercial-television-closing-all-regional-stations](http://www.circum-regional.eu/news1-2/698-swedish-commercial-television-closing-all-regional-stations).

<sup>30</sup> Wagner-Hatfield consulting group, 'Perspectives de développement de la télévision régionale', Juin 2015, p. 4, disponible sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/faits-et-chiffres/etudes/tv-regionales-des-defis-a-relever.html>.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>33</sup> Plate-forme européenne des instances de régulation, « Ad hoc Working Group 3: Local/Regional TV: Financing Models - Background Comparative Document », décembre 2015, p. 7,



## 2.1. Royaume-Uni : création d'un cadre pour l'audiovisuel régional

Si nous avons souligné en introduction les difficultés auxquelles font face les médias audiovisuels régionaux européens dans leur ensemble, il est peut-être utile de commencer par évoquer une initiative qui a permis de créer un secteur régional de la radiodiffusion dans un pays où celui-ci était pour ainsi dire inexistant il y a encore quelques années. C'est ce qui s'est récemment produit au Royaume-Uni à la suite de l'adoption d'un ensemble de textes de loi importants. Ces derniers visaient à mettre en place un nouveau cadre juridique, afin d'offrir « pour la première fois un fondement solide et durable<sup>34</sup> » à une catégorie précise de médias audiovisuels régionaux, en l'occurrence la télévision locale.

Tout a commencé en 2011, avec la publication par le gouvernement britannique d'un document d'orientation intitulé « *A new framework for local TV in the UK* » (Un nouveau cadre pour la télévision locale au Royaume-Uni), qui soulignait : « Seule une petite poignée d'opérateurs indépendants ont tenté de proposer des services de télévision locale commercialement viables, qui se limitaient à une ville donnée ou à une zone géographique restreinte<sup>35</sup> ». Le plan alors élaboré par les pouvoirs publics comprenait trois éléments clés en vue de la création d'un secteur des médias audiovisuels locaux viable : a) allouer suffisamment de spectre à la radiodiffusion locale ; b) mettre en place un nouveau régime d'octroi de licences pour ces radiodiffuseurs ; et c) garantir leur mise en valeur dans les guides de programmes électroniques<sup>36</sup>.

Au terme d'une période de consultation, trois textes de loi majeurs sont entrés en vigueur en 2012. Le *Local Digital Television Programme Services Order*<sup>37</sup> (décret sur les services locaux de télévision numérique) établit un cadre pour l'attribution de licences aux télévisions locales. Le *Wireless Telegraphy Act 2006 (Directions to Ofcom) Order*<sup>38</sup> (décret relatif à la loi de 2006 sur la télégraphie sans fil [instructions à l'Ofcom]), adopté par la suite, impose à l'*Office of communications* (Office des communications – Ofcom), l'autorité de régulation en matière de communications, de prévoir un spectre pour la télévision locale. Enfin, l'adoption du *Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order*<sup>39</sup> (décret relatif au code de conduite sur les guides de programmes électroniques [ajout de services de programmes]) vise à mettre en valeur les services de télévision locale dans les guides de programmes électroniques (« *electronic programme guides* » – EPG). Selon le gouvernement britannique, cette mise en avant dans les EPG « se justifie en raison de la dimension de service public des contenus qui seront proposés ; elle est en outre cruciale en vue de soutenir la viabilité commerciale des nouvelles chaînes locales titulaires de licences<sup>40</sup> (en d'autres termes, une meilleure visibilité dans les EPG est susceptible d'accroître l'audience de ces chaînes, ce qui sera source de recettes publicitaires supplémentaires pour elles). » Les pouvoirs publics considèrent en outre que cette mise en valeur « jouera un rôle important pour

---

[http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2718/original/Local\\_regionalTV\\_financing\\_models\\_WG3\\_final.pdf?1450254242](http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2718/original/Local_regionalTV_financing_models_WG3_final.pdf?1450254242).

<sup>34</sup> Ministère britannique de la Culture, des Médias et des Sports, « *A new framework for local TV in the UK* », juillet 2011, p. 4,

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/72920/Local-TV-Framework\\_July2011.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/72920/Local-TV-Framework_July2011.pdf).

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>37</sup> *The Local Digital Television Programme Services Order 2012*, [www.legislation.gov.uk/uksi/2012/292/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/292/contents/made).

<sup>38</sup> *The Wireless Telegraphy Act 2006 (Directions to Ofcom) Order 2012*, [www.legislation.gov.uk/uksi/2012/293/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/293/contents/made).

<sup>39</sup> *The Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order 2011*,

[www.legislation.gov.uk/uksi/2011/3003/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/3003/contents/made).

<sup>40</sup> Exposé des motifs du *Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order 2011*, point 8.3, [www.legislation.gov.uk/uksi/2011/3003/pdfs/uksem\\_20113003\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/3003/pdfs/uksem_20113003_en.pdf).



attirer des spectateurs, ce qui contribuera à la viabilité financière des chaînes locales et leur assurera un « ancrage » sur le marché de la radiodiffusion<sup>41</sup> ».

En complément de la création de ce cadre juridique, un soutien financier essentiel a également été mis à disposition. Dans un premier temps, 25 millions de GBP (31 millions d'EUR) issues du produit de la redevance ont été débloquées pour couvrir la mise de fonds initiale nécessaire à la création des chaînes de télévision locales<sup>42</sup>. La Commission européenne a autorisé cette mesure en vertu des règles régissant les aides d'Etat<sup>43</sup>. La BBC s'est en outre engagée à acquérir des contenus auprès de ces radiodiffuseurs locaux à raison de 5 millions de GBP par an jusqu'en mars 2017<sup>44</sup>.

A ce jour (mars 2016), 34 chaînes de télévision locales réparties dans l'ensemble du Royaume-Uni ont obtenu une licence de l'Ofcom, notamment à Belfast, Birmingham, Brighton et Hove, Bristol, Cardiff, Edimbourg, Glasgow, Grimsby, Leeds, Liverpool, Londres, Manchester, Newcastle, Norwich, Nottingham, Oxford, Plymouth, Preston, Sheffield, Southampton et Swansea<sup>45</sup>. Dans leur très grande majorité, ces radiodiffuseurs n'existaient pas avant 2011.

### 2.1.1. Exonération du quota de productions indépendantes

En outre, en vertu du décret de 2012 relatif à la radiodiffusion [services de télévision numérique locaux et productions indépendantes, tel que modifié (*Broadcasting Local Digital Television Programme Services and Independent Productions [Amendment] Order 2012*<sup>46</sup>), les radiodiffuseurs locaux sont exonérés de l'obligation<sup>47</sup> de commander 10 % de leurs productions à des sociétés de production indépendantes<sup>48</sup>. Ce décret autorise également un producteur indépendant à être propriétaire jusqu'à 100 % d'un radiodiffuseur local, dès lors que la fourniture du service de télévision locale ne constitue pas son activité principale<sup>49</sup>. Cette disposition vise à permettre aux

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> BBC, « Local television funding agreement », 26 juillet 2013, [www.bbc.co.uk/bbctrust/our\\_work/strategy/licence\\_fee/local\\_tv\\_contribution.html](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/strategy/licence_fee/local_tv_contribution.html).

<sup>43</sup> Commission européenne, aide d'Etat SA.33980 (2012/N), Royaume-Uni : télévision locale au Royaume-Uni, 5 décembre 2012, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/244689/244689\\_1425664\\_116\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf).

<sup>44</sup> BBC, « Acquisition of Local Content », 10 mai 2012 (version modifiée le 14 février 2014), [http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howwework/reports/pdf/bbc\\_local\\_content\\_acquisition\\_february2014.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howwework/reports/pdf/bbc_local_content_acquisition_february2014.pdf).

<sup>45</sup> Ofcom, « Applying for an L-DTPS Licence », <http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/local/apply/>. Voir également Ofcom, « Local TV broadcasters », <http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/current-licensees/local-tv/>.

<sup>46</sup> *The Broadcasting (Local Digital Television Programme Services and Independent Productions) (Amendment) Order 2012*, [www.legislation.gov.uk/ukksi/2012/1842/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/ukksi/2012/1842/contents/made).

<sup>47</sup> L'article 309, paragraphe 1, de la *Communications Act 2003* (loi sur les communications de 2003) dispose : « Dans le cadre du régime réglementaire applicable à tout service de télévision numérique ne relevant pas d'une chaîne de service public titulaire d'une licence, l'Ofcom fixe les conditions qu'il juge nécessaires pour faire en sorte que 10 % au minimum de la durée totale allouée à la diffusion de programmes de la catégorie concernée soient réservés à un éventail diversifié de productions indépendantes. » ([www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/309](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/309))

<sup>48</sup> *The Broadcasting (Local Digital Television Programme Services and Independent Productions) (Amendment) Order 2012*, article 4, [http://www.legislation.gov.uk/ukksi/2012/1842/pdfs/ukxi\\_20121842\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukksi/2012/1842/pdfs/ukxi_20121842_en.pdf). Il est à noter que l'article 17 de la Directive SMAV (2010/13/UE), qui oblige les radiodiffuseurs à réserver 10 % de leur temps d'antenne à « des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle », ne s'applique pas aux émissions de télévision « destinées à un public local » (article 18), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=FR>.

<sup>49</sup> *The Broadcasting (Local Digital Television Programme Services and Independent Productions) (Amendment) Order 2012*, *op. cit.*, articles 5 à 8.



producteurs indépendants de se porter candidats à l'acquisition de licences de télévision locale sans compromettre leur statut indépendant<sup>50</sup>.

## 2.1.2. Règles applicables à la propriété des médias

On notera par ailleurs l'adoption en 2011 par le Royaume-Uni du décret relatif à la propriété des médias [radios et médias multiples] (*Media Ownership (Radio and Cross-media Order*<sup>51</sup>), destiné à assouplir les règles applicables à la propriété des journaux locaux et des licences de radio ou de télévision locale. Le gouvernement britannique fait valoir que « les restrictions en matière de propriété des médias constituent l'un des obstacles empêchant l'émergence d'une télévision locale commercialement viable au Royaume-Uni ». En application des nouvelles dispositions, les médias locaux sont « libres de se regrouper afin de mettre en place des modèles de services de télévision locale présentant un bon rapport coût/efficacité, grâce à la mutualisation des ressources, des journalistes et de l'expertise technique<sup>52</sup> ».

## 2.2. Flexibilité et financement

### 2.2.1. Suisse

Si l'on a évoqué ci-dessus l'exemple d'un secteur audiovisuel régional créé de A à Z, des réformes importantes ont également été engagées par des pays cherchant à faire évoluer, plutôt qu'à créer, leurs médias audiovisuels régionaux. A cet égard, il est intéressant de mentionner le cas de la Suisse, qui a pris des mesures de grande ampleur dans ce domaine. En janvier 2013, une modification de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV) a tout d'abord levé les restrictions de diffusion applicables aux télévisions régionales et permet à celles-ci de retransmettre des programmes en dehors de la zone de desserte qui leur est allouée<sup>53</sup>.

Le Parlement suisse a ensuite modifié, en septembre 2014, la loi sur la radio et la télévision (LRTV) et instauré une nouvelle redevance audiovisuelle applicable à l'ensemble des ménages et des entreprises, qu'ils possèdent ou non un récepteur<sup>54</sup>. Point non négligeable, 4 à 6 % de cette nouvelle redevance devaient être alloués aux radiodiffuseurs locaux et régionaux. En juin 2015, ces modifications ont été soumises au peuple helvète à l'occasion d'un référendum qui a débouché sur l'adoption de la révision de la loi sur la radio et la télévision<sup>55</sup>. Les nouvelles dispositions sont entrées

<sup>50</sup> Ministère de la Culture, des Médias et des Sports, « Policy Paper: 2010 to 2015 government policy: media and creative industries », 8 mai 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-media-and-creative-industries/2010-to-2015-government-policy-media-and-creative-industries>.

<sup>51</sup> *The Media Ownership (Radio and Cross-media) Order 2011* (S.I. 2011/1503), [www.legislation.gov.uk/ukSI/2011/1503/note/made](http://www.legislation.gov.uk/ukSI/2011/1503/note/made).

<sup>52</sup> Ministère de la Culture, des Médias et des Sports, « The Media Ownership (Radio and Cross-media) Order 2011: Impact Assessment », p. 8, [www.legislation.gov.uk/ukia/2011/539/pdfs/ukia\\_20110539\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukia/2011/539/pdfs/ukia_20110539_en.pdf).

<sup>53</sup> Office fédéral de la communication, « Les programmes TV régionaux peuvent être diffusés [sic] dans toute la Suisse », communiqué de presse, 23 janvier 2013, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/politique-des-medias/actualites-et-contextes/les-programmes-tv-regionaux-peuvent-etre-diffusees-dans-toute-la.html>.

<sup>54</sup> Zeller F., « Le Parlement instaure la redevance audiovisuelle indépendante de la détention d'un récepteur », IRIS 2014-10/6, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2014, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/10/article6.fr.html>.

<sup>55</sup> Zeller F., « Très faible majorité populaire en faveur d'une redevance audiovisuelle indépendante de la détention d'un récepteur », IRIS 2015-7/15, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/7/article5.fr.html>.



en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Les radiodiffuseurs bénéficiant désormais du produit de la redevance sont notamment tenus de sous-titrer certaines émissions, afin d'en garantir l'accessibilité aux personnes malentendantes. Les frais induits par cette obligation sont financés intégralement par la nouvelle redevance.

La modification de la loi vise également à simplifier la procédure d'attribution des licences pour les radiodiffuseurs locaux et régionaux. En vertu des nouvelles dispositions, « il ne sera plus obligatoire de vérifier que la diversité des opinions et de l'offre n'est pas menacée dans la zone de desserte concernée. Toutefois, si plusieurs candidatures sont équivalentes, la concession sera octroyée au diffuseur qui contribue le plus à la diversité des médias<sup>56</sup>. »

En novembre 2014, d'autres modifications de la législation ont été adoptées en vue d'offrir une « flexibilité accrue » aux radiodiffuseurs régionaux suisses<sup>57</sup>. Tout d'abord, l'obligation pour certaines stations et chaînes locales de diffuser quotidiennement une fenêtre de programme destinée à chaque région de leur zone de desserte a été supprimée. Ce type de diffusion relève désormais du libre choix des radiodiffuseurs. En outre, la législation est assouplie, notamment concernant les obligations des diffuseurs en matière de promotion du cinéma suisse et d'adaptation des émissions pour les malentendants et les malvoyants. A la suite de ces modifications, l'Office fédéral de la communication a rendu publique en décembre 2015 une étude sur la télévision régionale<sup>58</sup> dont l'objet était de proposer des mesures afin de garantir aux télévisions régionales « tant une base financière solide qu'un plus large accueil auprès du public<sup>59</sup> ». Elle formulait dans cette optique un certain nombre de recommandations et suggérait en particulier deux mesures « indispensable[s] à la survie du secteur » : a) une régulation de la numérotation des chaînes, pour ce qui est de l'offre linéaire ; et b) une régulation de la « trouvabilité » pour ce qui est de l'offre non linéaire<sup>60</sup>.

## 2.2.2. Espagne

A l'instar de son homologue suisse, le Parlement espagnol a instauré, avec la modification<sup>61</sup> en 2012 de la loi générale 7/2010 relative à la communication audiovisuelle (*Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual*<sup>62</sup>), un nouveau cadre juridique qui offre aux radiodiffuseurs de service public régionaux une plus grande souplesse dans la fourniture de services de médias audiovisuels. En vertu de cet amendement, les communautés autonomes peuvent opter pour une gestion directe ou

<sup>56</sup> Office fédéral de la communication, « Nouvelle LRTV : améliorations des conditions pour les diffuseurs régionaux », <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/politique-des-medias/nouvelle-lrtv--ameliorations-des-conditions-pour-les-diffuseurs.html>.

<sup>57</sup> Office fédéral de la communication, « Flexibilité accrue pour les chaînes régionales de radio et de télévision », communiqué de presse, 5 novembre 2014, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/informations-aux-medias/communiques-de-presse.msg-id-55099.html>. Voir également Aubry P., « Davantage de flexibilité pour les chaînes régionales de radio et de télévision », IRIS 2015-1/9, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/1/article9.fr.html>.

<sup>58</sup> Office fédéral de la communication, « TV régionales : des défis à relever », communiqué de presse, 8 décembre 2015, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/informations-aux-medias/communiques-de-presse.msg-id-59830.html>.

<sup>59</sup> Etude Wagner-Hatfield, *op. cit.* p. 5.

<sup>60</sup> Etude Wagner-Hatfield, *op. cit.* p. 55.

<sup>61</sup> Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos (loi 6/2012 du 1<sup>er</sup> août 2012 modifiant la loi générale 7/2010 du 31 mars 2010 relative à la communication audiovisuelle, visant à assouplir la gestion des services de médias audiovisuels publics autonomes), [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l6-2012.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l6-2012.html).

<sup>62</sup> Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l7-2010.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-2010.html).



indirecte de leurs radiodiffuseurs de service public et plusieurs modèles s'offrent à elles, y compris celui d'un partenariat public-privé. Si une communauté autonome choisit de ne pas fournir de radiodiffusion de service public, elle doit organiser un appel d'offres pour attribuer les licences disponibles à des opérateurs privés. La radiodiffusion de service public d'une communauté autonome peut en outre être transférée à une tierce partie, conformément à sa législation en la matière<sup>63</sup>.

Si, pour la fourniture de son service public de radiodiffusion audiovisuelle, une communauté autonome opte pour un modèle de gestion indirecte ou pour toute autre forme de partenariat public-privé, elle peut participer au capital du radiodiffuseur fournissant ce service.

L'amendement autorise les radiodiffuseurs de service public régionaux à conclure des accords de production conjointe ou à mutualiser l'édition de contenus en vue d'améliorer leur efficacité. Ils sont en outre désormais soumis à certaines obligations, notamment le respect du plafond de dépenses fixé pour l'exercice financier concerné ou encore la présentation d'un rapport annuel.

### 2.2.3. Allemagne

On signalera enfin les évolutions de la législation survenues en Allemagne, notamment à l'échelle des Länder, en matière de flexibilité et de financement. En juillet 2014, le *Landtag* (parlement régional) de Saxe a ainsi modifié sa loi sur la radiodiffusion privée (*Privatrundfunkgesetz*) en vue d'améliorer l'environnement économique des télévisions locales<sup>64</sup>. Entre autres modifications, l'autorité de régulation régionale, la *Sächsische Landesmedienanstalt* (office des médias de Saxe), a désormais la possibilité d'aider les fournisseurs de médias audiovisuels régionaux titulaires d'une licence à créer ou à développer les infrastructures nécessaires à la diffusion de leurs programmes. A la suite de ces modifications, l'autorité a mis sur pied un fonds de soutien de 600 000 EUR, destiné à aider les médias audiovisuels régionaux à développer leurs infrastructures<sup>65</sup>.

## 2.3. Consolidation et efficacité

### 2.3.1. Pays-Bas

Il arrive aussi que certains pays engagent une réforme structurelle de leurs médias audiovisuels régionaux dans une optique de réduction des coûts et de plus grande efficacité. Citons ici l'exemple récent des Pays-Bas, où il a été proposé de réduire le financement public des radiodiffuseurs régionaux d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>66</sup>. La réforme avait commencé en 2014, avec la modification de la loi de 2008 relative aux médias (*Mediawet 2008*), qui a transféré des autorités régionales au

---

<sup>63</sup> Cabrera Blázquez F. J., « Amendement à la loi sur l'audiovisuel », IRIS 2012-8/20, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2012, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/8/article20.fr.html>.

<sup>64</sup> [www.slm-online.de/11007/sitzung-des-medienrates-der-slm-vom-16-07-2014](http://www.slm-online.de/11007/sitzung-des-medienrates-der-slm-vom-16-07-2014).

<sup>65</sup> Etude Wagner-Hatfield, *op. cit.* p. 17.

<sup>66</sup> Ministère de l'Education, de la Culture et des Sciences, « Media Act: rules for broadcasters and programming », <https://www.government.nl/topics/the-media-and-broadcasting/contents/media-act-rules-for-broadcasters-and-programming>.



gouvernement central la responsabilité de financer les radiodiffuseurs régionaux<sup>67</sup>. Auparavant, chaque province était tenue de financer au moins un radiodiffuseur régional. Certaines d'entre elles ayant réduit ces financements, quelques radiodiffuseurs avaient engagé des procédures judiciaires<sup>68</sup>.

En vertu des réformes de 2014, toutefois, le financement des radiodiffuseurs régionaux était désormais administré par le *Commissariaat voor de Media* (Commissariat aux médias), l'autorité néerlandaise de régulation des médias, et chacun des 13 radiodiffuseurs régionaux était tenu de renouveler sa demande de licence tous les cinq ans<sup>69</sup>. En septembre 2015, le gouvernement néerlandais a communiqué au parlement de nouvelles propositions de réformes de la radiodiffusion régionale, qui incluaient notamment la création d'un organisme chargé de la radiodiffusion publique à l'échelon régional et une réduction des financements gouvernementaux de 17 millions d'EUR d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ces propositions faisaient suite à une consultation entre le gouvernement et l'organisme chapeautant les radiodiffuseurs régionaux<sup>70</sup>, la *Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking* (Fondation de la radiodiffusion régionale pour la consultation et la coopération – ROOS).

En mars 2016, les propositions de modification de la loi de 2008 relative aux médias ont été adoptées<sup>71</sup>. Elles prévoient la création d'un nouvel organisme baptisé *Regionale Publieke Omroep* (Radiodiffuseurs publics régionaux – RPO) qui représentera collectivement les intérêts des radiodiffuseurs régionaux. Il se verra octroyer une « concession » (*concessie*) exclusive d'une durée de 10 ans par le ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences afin de mettre en place la radiodiffusion de service public régionale et agira comme seul organisme unifié chargé de ce secteur.

Pour obtenir cette concession, le RPO doit préalablement présenter au ministre un « plan de politique de concession », et en soumettre un nouveau à l'issue d'une période de cinq ans. Ce plan doit présenter dans le détail l'orientation que le RPO compte donner à la radiodiffusion publique régionale pour les années à venir, objectifs tant quantitatifs que qualitatifs à l'appui. Il doit indiquer dans les grandes lignes le contenu des programmes régionaux, le public visé par ceux-ci et les moyens dont dispose le RPO pour réaliser ses objectifs. Le plan doit en outre préciser un certain nombre d'exigences organisationnelles, telles que la nature et le nombre de chaînes nécessaires, ou les fréquences requises<sup>72</sup>. En d'autres termes, les radiodiffuseurs ne seront plus tenus de soumettre leurs propres plans individuels au *Commissariaat voor de Media*. Sur la base du plan de politique de concession, le ministre et le RPO concluront un « accord de résultat » énonçant les objectifs quantitatifs et qualitatifs auxquels le RPO devra parvenir, ainsi que les sanctions envisageables s'il ne

<sup>67</sup> Règlement du secrétaire d'Etat à l'Education, à la Culture et aux Sciences n° WJZ/634652 [10487] du 11 juin 2014, comportant des règles concernant le contenu et la présentation des comptes annuels des entreprises de médias publiques régionales et modifiant la réglementation relative aux médias de 2008 (*Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 juni 2014, nr. WJZ/634652 (10487), houdende regels voor de inhoud en inrichting van de jaarrekening van de regionale publieke media-instellingen en wijziging van de Mediaregeling 2008*) article 9a, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-17844.html>. Voir paragraphe 7.5. de la présente publication.

<sup>68</sup> Oostveen M., « Annulation de la décision de réduire le financement des radiodiffuseurs régionaux », IRIS 2012-4/34, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2012, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/4/article34.fr.html>. Voir également, Oostveen M., « Décision du Conseil d'Etat sur les réductions budgétaires imposées au radiodiffuseur régional néerlandais », IRIS 2013-4/22, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2013, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/4/article22.fr.html>.

<sup>69</sup> *Regeling* n° WJZ/634652 (10487) du 11 juin 2014, *op. cit.*, article 9a.

<sup>70</sup> ROOS, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/nieuws/2015/09/07/efficiëntere-regionale-omroep-blijft-herkenbaar-in-de-regio>.

<sup>71</sup> *Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst* (loi du 16 mars 2016 modifiant la loi relative aux médias de 2008 concernant la pérennisation du service public audiovisuel), [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie\\_wet\\_3/document3/f=vk2sf5wyjkz8.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie_wet_3/document3/f=vk2sf5wyjkz8.pdf).

<sup>72</sup> Selier B., « Modifications en matière de radiodiffusion régionale apportées à la loi relative aux médias », IRIS 2016-5/25, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/5/article25.fr.html>.



les remplit pas. Le texte précise expressément que l'accord de résultat ne porte pas sur le contenu des programmations régionales spécifiques, mais sur la programmation dans son ensemble.

Globalement, ces mesures visent à faire en sorte que la demande de licence n'incombe plus qu'à un seul organisme, afin que les différents fournisseurs de médias audiovisuels régionaux n'aient plus besoin de soumettre des demandes individuelles, comme auparavant. L'Association européenne des télévisions régionales a qualifié cette réforme d'« historique<sup>73</sup> ».

### 2.3.2. Portugal

Dans un esprit comparable, le Portugal a lui aussi récemment engagé des changements structurels dans le secteur des médias audiovisuels régionaux. En 2015, l'Office portugais des médias (*Gabinete para os Meios de Comunicação Social – GMCS*) a ainsi été supprimé. Cet organe avait pour mission de conseiller le gouvernement sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques relatives aux médias, mais aussi d'assurer l'attribution et la supervision des aides publiques dans ce secteur. Les décrets n° 22/2015 et n° 23/2015<sup>74</sup> prévoient le transfert de la gestion des aides et soutiens aux médias locaux et régionaux vers les commissions pour la coordination régionale et le développement (organes régionaux). La réforme repose « sur l'idée que la proximité entre décideurs et bénéficiaires déboucher[a] sur une évaluation plus rigoureuse<sup>75</sup> ».

## 2.4. Publicité et décrochages régionaux

### 2.4.1. Allemagne

La publicité revêt une importance majeure pour les médias audiovisuels régionaux, et surtout lorsqu'il s'agit de chaînes nationales qui diffusent de la publicité à l'échelle régionale. Cette question se pose avec une acuité particulière dans un pays tel que l'Allemagne où, en décembre 2014, le *Bundesverwaltungsgericht* (Cour fédérale administrative – BVerwG) a estimé que le fait de diffuser des spots publicitaires ayant une portée régionale sur une chaîne de télévision nationale ne contrevenait pas aux dispositions du droit de la radiodiffusion<sup>76</sup>. Cette décision faisait suite à l'annonce, par la chaîne de télévision ProSieben, de sa volonté d'offrir aux annonceurs qui ne souhaitent pas proposer de publicité nationale la possibilité de diffuser des spots publicitaires régionaux. La juridiction inférieure, le *Verwaltungsgericht* de Berlin (tribunal administratif – VG) avait estimé, dans un jugement du 26 septembre 2013<sup>77</sup>, que la chaîne ne disposait pas de la compétence requise pour ce faire. Selon le VG de Berlin, la publicité fait partie intégrante du

<sup>73</sup> Association européenne des télévisions régionales, « The Netherlands: New Milestone Reached in Regional PBS Reform », 15 mars 2016, [www.circom-regional.eu/media-news-hidmn/905-the-netherlands-new-milestone-reached-in-regional-pbs-reform](http://www.circom-regional.eu/media-news-hidmn/905-the-netherlands-new-milestone-reached-in-regional-pbs-reform).

<sup>74</sup> *Decreto-Lei* (décret-loi) n° 24/2015 et *Decreto-Lei* n° 25/2015, <https://dre.pt/application/file/66432648>.

<sup>75</sup> Lameiras M. et Sousa H., « La Présidence du Conseil des Ministres va conseiller le gouvernement sur les questions relatives aux médias », IRIS 2015-6/31, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/6/article31.fr.html>.

<sup>76</sup> *Bundesverwaltungsgericht*, décision du 17 décembre 2014 (affaire n° 6 C 32.13), [www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=171214U6C32.13.0](http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=171214U6C32.13.0). Voir Matzneller P., « Le BVerwG autorise la régionalisation de la publicité par une chaîne nationale », IRIS 2015-3/8, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/3/article8.fr.html>.

<sup>77</sup> Affaire n° 27 K 231.12.



programme, de sorte que le titulaire d'une licence de diffusion nationale ne peut diffuser que des publicités à l'échelle nationale.

Le BVerwG a cependant estimé que « seul le contenu éditorial des programmes est soumis à la licence de radiodiffusion, et non la publicité. La chaîne est donc libre de décider si elle souhaite diffuser des publicités et selon quelles modalités, tant qu'elle respecte les dispositions légales relatives à la publicité<sup>78</sup> ». Par ailleurs, « le BVerwG a également examiné les objectifs du traité inter-Länder sur la radiodiffusion (*Rundfunkstaatsvertrag* – RStV) et constate que rien dans ses termes ne corrobore l'hypothèse selon laquelle ces restrictions pourraient être utiles pour garantir les perspectives des médias locaux ou régionaux en matière de financement<sup>79</sup> ».

La question des fenêtres régionales (ou décrochages) a également fait l'objet de procédures judiciaires et l'exemple de l'Allemagne est, là encore, éclairant. Conformément à l'article 25, paragraphe 4, du RStV, les deux principales chaînes de télévision privées nationales sont tenues de diffuser des décrochages régionaux. Cette mesure vise à empêcher l'émergence d'une position dominante sur le marché de l'opinion, tout en garantissant la diversité. La chaîne Sat.1, qui est soumise à cette obligation, a déposé plainte pour contester son obligation de diffuser un programme régional de Hesse fourni par le prestataire externe TV Illa GmbH. Il s'agit de l'émission intitulée *17:30 Sat.1*, dont les cinq éditions sont produites par différentes sociétés. Depuis 2004, TV Illa conçoit le programme régional pour la Hesse. Sat.1 a engagé une procédure judiciaire concernant la constitutionnalité de la disposition en cause du RStV et émis des doutes quant à sa compatibilité avec la liberté de radiodiffusion inscrite à l'article 5, paragraphe 1, de la *Grundgesetz*<sup>80</sup> (loi fondamentale<sup>81</sup>). Le *Verwaltungsgericht* de Kassel a rejeté la demande de Sat.1 dans un jugement du 1<sup>er</sup> décembre 2015<sup>82</sup>, mais a toutefois autorisé le recours en appel au *Hessisches Verwaltungsgerichtshof* (tribunal administratif supérieur de Hesse), compte tenu de l'importance de cette affaire sur le fond. Il reste à présent à voir si les juridictions supérieures allemandes trancheront catégoriquement cette question.

## 2.4.2. Fédération de Russie

Nous évoquerons pour finir les importants changements survenus dernièrement en Fédération de Russie concernant les suites de l'interdiction de la publicité dans les médias régionaux<sup>83</sup>. En juillet 2014, le Président Poutine a promulgué un certain nombre de lois fédérales modifiant des dispositions importantes de la réglementation relative à la publicité télévisée, notamment la loi fédérale relative aux modifications de l'article 14 de la loi fédérale sur la publicité (« *Федеральный закон О внесении изменений в статью 14 Федерального закона "О рекламе"* »)<sup>84</sup>. Ce texte

<sup>78</sup> Matzneller P., « Le BVerwG autorise la régionalisation de la publicité par une chaîne nationale », *op. cit.*

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Beckendorf I., « Obligation pour les chaînes de télévision privées de diffuser un programme régional », IRIS 2016-3/7, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/3/article7.fr.html>.

<sup>81</sup> La loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (*Grundgesetz*) lui tient lieu de constitution et est supérieure à toute autre source de droit nationale, [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_law-6-de-fr.do?init=true&member=1](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-de-fr.do?init=true&member=1).

<sup>82</sup> Affaire 1 K 618/13.KS, 2 décembre 2015,

[https://vg-kassel-justiz.hessen.de/iri/VG\\_Kassel\\_Internet?rid=HMDj\\_15/VG\\_Kassel\\_Internet/sub/d3a/d3a1d4f4-fba3-1517-9cda-a2b417c0cf46,,11111111-2222-3333-4444-100000005003%26overview=true.htm](https://vg-kassel-justiz.hessen.de/iri/VG_Kassel_Internet?rid=HMDj_15/VG_Kassel_Internet/sub/d3a/d3a1d4f4-fba3-1517-9cda-a2b417c0cf46,,11111111-2222-3333-4444-100000005003%26overview=true.htm).

<sup>83</sup> De manière générale, voir Nikoltchev S. (éd.), *Le cadre réglementaire des services de médias audiovisuels en Russie*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2010.

<sup>84</sup> Richter A., « La loi sur la publicité change et s'applique désormais à la télévision payante », IRIS 2014-8/34, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2014, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/8/article34.fr.html>.



interdit les communications commerciales sur les chaînes de télévision cryptées et/ou payantes qui ne détiennent pas de licence de radiodiffusion terrestre ou ne figurent pas sur la liste des programmes relevant de l'obligation de diffusion (« *must-carry* »). Cette interdiction devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. La représentante de l'OSCE pour la liberté des médias a exprimé son inquiétude concernant cette nouvelle législation qui, selon elle, « pourrait nuire au pluralisme des médias à la veille du passage au numérique, alors que des centaines de radiodiffuseurs régionaux s'apprêtent à perdre leur licence de radiodiffusion terrestre. Avec cette modification, la diffusion par câble ou même en ligne ne sera plus viable économiquement pour eux<sup>85</sup>. »

En février 2015, le Président a cependant promulgué une nouvelle loi, adoptée le 27 janvier 2015 par la Douma<sup>86</sup>, qui lève l'interdiction de la publicité pour les chaînes payantes par câble et par satellite qui ne diffusent pas (ni ne rediffusent) de contenus étrangers<sup>87</sup>. Désormais, ces chaînes peuvent à nouveau proposer de la publicité, à condition que la proportion de spectacles, films ou autres programmes étrangers n'excède pas 25 % de l'ensemble de leur grille. Le service fédéral de lutte contre les monopoles, qui veille traditionnellement au respect de la législation applicable à la publicité, contrôlera également le respect de ces dispositions<sup>88</sup>.

## 2.5. *Must-carry* et passage au numérique

### 2.5.1. Roumanie

La question de l'obligation de distribution de certains contenus (« *must-carry* ») joue un rôle central dans les politiques relatives aux médias audiovisuels régionaux de nombreux pays, et notamment en Roumanie. En juillet 2015, le *Consiliul Național al Audiovizualului* (conseil national de l'audiovisuel – CNA) a adopté la décision n° 350/2015 visant à préciser la procédure de mise en œuvre de l'obligation de distribution en cas de retransmission de services de programmes à l'échelle locale et régionale, conformément à l'article 82, paragraphe 2, de la *Legea audiovizualului*<sup>89</sup> (loi relative à l'audiovisuel). Selon cette dernière, les distributeurs retransmettant des services de programmes à l'échelon local et régional sont tenus d'inclure dans leur offre au moins deux programmes régionaux et deux programmes locaux, lorsqu'ils existent. Ces programmes sont choisis par ordre décroissant d'audience. En vertu du nouvel article 13.1 ajouté par la décision du CNA, s'ils souhaitent être inclus dans l'offre locale ou régionale, les radiodiffuseurs intéressés doivent envoyer aux distributeurs de services de programmes une demande écrite de retransmission au titre de l'obligation de distribution.

---

<sup>85</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, « Law amendments on advertising in Russia further endanger media pluralism and free flow of information, says OSCE representative », 7 juillet 2014, [www.osce.org/fom/120942](http://www.osce.org/fom/120942).

<sup>86</sup> *Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. N 5-ФЗ "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О рекламе"* (loi fédérale du 3 février 2015 n° 5-F3 relative aux modifications de l'article 14 de la loi fédérale sur la publicité), [www.garant.ru/hotlaw/federal/605272/](http://www.garant.ru/hotlaw/federal/605272/). Voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, « Mijatović welcomes eased restrictions for commercial television channels in Russia, but reiterates call for complete lifting of ban », 28 janvier 2015, [www.osce.org/fom/137226](http://www.osce.org/fom/137226).

<sup>87</sup> Richter A., « Modification de l'interdiction applicable à la publicité pour en exonérer les entités russes », IRIS 2015-3/27, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/3/article27.fr.html>.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Cojocariu E., « Modification des conditions de délivrance et de modification de la notification de retransmission », IRIS 2015-8/29, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/8/article29.fr.html>.



Cette question a fait l'objet, courant 2014, d'un débat et d'une recommandation du *Consiliul Concurenței* (Conseil de la concurrence) au CNA proposant de modifier la législation en matière de *must-carry*<sup>90</sup>.

Alors que le passage au numérique est en cours en Roumanie<sup>91</sup>, il convient également de relever l'attribution récente de multiplex numériques dans le domaine des médias audiovisuels régionaux. En février 2015, l'*Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații* (Autorité nationale de gestion et de régulation des communications – ANCOM), l'autorité roumaine des télécommunications, a attribué par enchères une série de multiplex régionaux de télévision numérique<sup>92</sup>. Un multiplex régional propose des services de télévision numérique terrestre (TNT) sur l'ensemble d'un comté, tandis qu'un multiplex local dessert des zones plus spécifiques. Les licences sont octroyées pour une durée de 10 ans.

Neuf multiplex de TNT régionaux ont été attribués. La société Regal a acquis celui de Râmnicu Vâlcea ; Cargo Speed, celui de Sibiu ; 2K Telecom s'est vu attribuer cinq multiplex régionaux (quatre à Bucarest et un à Ploiești) ; Radio M Plus a obtenu le multiplex régional de Iași et Digital Video Broadcast a remporté celui de Satu Mare<sup>93</sup>. Ces licences sont octroyées pour la période comprise entre le 17 juin 2015 et le 17 juin 2025. Les candidats ayant remporté des multiplex régionaux pouvaient débiter la fourniture de services de radiodiffusion télévisuelle commerciale dès le 17 juin 2015 et doivent mettre en service au moins un émetteur dans chaque zone d'affectation d'ici au 1<sup>er</sup> mai 2017. Au total, deux multiplex nationaux, 40 régionaux et 19 locaux ont ainsi été mis aux enchères par cette procédure de sélection concurrentielle<sup>94</sup>.

En juillet 2015, cinq nouveaux multiplex locaux et régionaux à Suceava, Botosani, Bacau, Buzau et Piatra Neamt (parties nord et est de la Roumanie) ont été attribués lors de la troisième mise aux enchères de multiplex de la TNT organisée par l'ANCOM. Après les offres initiales, la société Info Total Press S.A. a acquis trois multiplex (deux régionaux à Suceava et Botosani, un local à Bacau), pour un montant de 18 200 EUR au titre des droits de licence. TV Sat 2002 a remporté un multiplex régional à Buzau pour la somme de 8 000 EUR. Le multiplex de Piatra Neamt a été attribué, après un record de 42 tours d'enchères entre le 18 et 26 mai 2015, à Grup Est Security S.R.L., pour un montant total de 41 600 EUR<sup>95</sup>.

## 2.5.2. Fédération de Russie

Pour sa part, la Fédération de Russie<sup>96</sup> a adopté en août 2015 une ordonnance<sup>97</sup> qui repousse à 2018 le basculement complet vers la radiodiffusion numérique<sup>98</sup>. Cette mesure fait suite à un décret de

<sup>90</sup> Cojocariu E., « Nouvelle liste des chaînes soumises à l'obligation de diffusion pour l'année 2014 », IRIS 2014-3/39, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2014, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/3/article39.fr.html>.

<sup>91</sup> ANCOM, « Digital switch-over in Romania », mars 2015, [http://www.ancom.org.ro/en/martie-2015-tranzitia-la-televiziunea-digitala-terestra-n-romnia\\_5372](http://www.ancom.org.ro/en/martie-2015-tranzitia-la-televiziunea-digitala-terestra-n-romnia_5372).

<sup>92</sup> Cojocariu E., « Attribution des multiplex numériques régionaux », IRIS 2015-5/33, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/5/article33.en.html>.

<sup>93</sup> ANCOM, « The Third Auction for Digital Terrestrial Television Multiplexes, Completed », 27 juillet 2015, [www.ancom.org.ro/en/the-third-auction-for-digital-terrestrial-television-multiplexes-completed\\_5400](http://www.ancom.org.ro/en/the-third-auction-for-digital-terrestrial-television-multiplexes-completed_5400).

<sup>94</sup> Cojocariu E., « Attribution des multiplex numériques régionaux », *op. cit.*

<sup>95</sup> Cojocariu E., « Attribution de nouveaux multiplex de télévision numérique terrestre », IRIS 2015-7/28, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/7/article28.fr.html>.

<sup>96</sup> Plus généralement, voir Vorontsova A. et Leontyeva X., *Focus on the Audiovisual Industry in the Russian Federation*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2016, [www.obs.coe.int/documents/205595/552774/RU+Focus+audiovisual+industry+2015+EN.pdf/03151b29-c010-4456-b967-1e3e267072df](http://www.obs.coe.int/documents/205595/552774/RU+Focus+audiovisual+industry+2015+EN.pdf/03151b29-c010-4456-b967-1e3e267072df).



2013 « modifiant la composition du premier multiplex TNT du pays<sup>99</sup> ». Celui-ci ne comportera plus de radiodiffuseurs régionaux, mais uniquement nationaux. La 10<sup>e</sup> place libre sera attribuée à la chaîne *ТВ Центр* (TV Centre). La chaîne régionale qui devait initialement être créée dans le cadre du premier multiplex par le Réseau de radio et de télévision russe (Российская телевизионная и радиовещательная сеть, RTRS), société d'Etat, est remplacée par des multiplex régionaux dans les provinces. VGTRK, principal groupe de radiodiffusion étatique, est chargé par le décret de 2013 d'établir des chaînes régionales en s'appuyant sur ses bureaux provinciaux et avec l'aide possible de sociétés régionales de confiance. RTRS assurera la diffusion du signal des multiplex régionaux. Par le même décret, le Président a également chargé le gouvernement d'octroyer des licences à ces multiplex régionaux<sup>100</sup>.

### 2.5.3. France

A l'instar des procédures judiciaires intentées en Allemagne au sujet des décrochages régionaux, des actions en justice ont également été engagées en France s'agissant des obligations de distribution. En mars 2016, le Conseil constitutionnel a ainsi rendu une décision concernant la constitutionnalité de l'article 34-2, paragraphe II, de la loi du 30 septembre 1986<sup>101</sup>. Ce dernier impose aux câblo-opérateurs et aux fournisseurs d'accès à internet (FAI) qui exploitent le réseau filaire une obligation de distribution des services télévisés publics locaux (décrochages locaux des chaînes généralistes, chaînes d'information locale du câble et chaînes locales) à l'égard de leurs abonnés<sup>102</sup>. Les câblo-opérateurs et les FAI sont également tenus de prendre en charge les coûts de transport et de distribution afférents à cette obligation, à partir du lieu d'édition.

L'autorité de régulation française, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), a enjoint à deux sociétés, Iliad et Free, de supporter les coûts de transport et de diffusion du service de programmes d'un radiodiffuseur local de la commune de Nice, Azur TV. Les deux sociétés ont formulé une question prioritaire de constitutionnalité concernant l'article 34-2, estimant qu'en faisant peser sur elles une telle obligation de reprise sans aménager ni encadrer cette obligation, notamment s'agissant des conditions d'un partage des frais, les dispositions de l'article 34-2 contestées méconnaissaient la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle.

Le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision qu'en adoptant l'article 34-2, paragraphe II, contesté, le législateur avait entendu garantir le maintien et favoriser le développement de ces services publics locaux. Ces dispositions doivent donc être entendues comme imposant aux distributeurs de services audiovisuels une obligation de mise à disposition gratuite qui ne s'applique qu'aux abonnés situés dans la zone géographique de la collectivité qui édite le service. Par ailleurs, cette obligation est limitée au transport et à la diffusion des programmes de ces

<sup>97</sup> Постановление Правительства РФ от 29 августа 2015 г. N 911 « О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2009 г. N 985 » (ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie n° 911 du 29 août 2015 modifiant l'ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie n° 985 du 3 décembre 2009).

<sup>98</sup> Richter A., « Le gouvernement prolonge son plan de passage au numérique », IRIS 2015-9/23, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/9/article23.fr.html>.

<sup>99</sup> Richter A., « Nouvelle modification du décret relatif aux chaînes de télévision et aux stations de radio soumises à l'obligation de distribution », IRIS 2013-6/31, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2013, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/6/article31.fr.html>.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Conseil constitutionnel, décision QPC n° 2015-529, 23 mars 2016, Société Iliad et autre, [www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2015-529-qpc/decision-n-2015-529-qpc-du-23-mars-2016.147152.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2015-529-qpc/decision-n-2015-529-qpc-du-23-mars-2016.147152.html).

<sup>102</sup> Blocman A., « L'obligation de distribution des services télévisés publics locaux jugée conforme à la Constitution », IRIS 2016-5/11, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/5/article11.fr.html>.



services, sans que soit imposée la réalisation de travaux de raccordement ou de génie civil. En outre, le législateur a entendu expressément exclure du champ de cette obligation la prise en charge de la numérisation des programmes. Le Conseil constitutionnel en conclut que les dispositions contestées portent une atteinte limitée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle de ces distributeurs de services audiovisuels. De même, il juge que l'obligation instituée poursuit un objectif d'intérêt général et qu'il n'en résulte aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Les griefs tirés de la méconnaissance de ce principe, de même que de l'atteinte au droit de propriété, sont écartés. Le paragraphe II de l'article L. 34-2 de la loi du 30 septembre 1986 est donc jugé conforme à la Constitution<sup>103</sup>.

#### 2.5.4. Pays-Bas : exonération de l'obligation de distribution

S'agissant de l'obligation de distribution appliquée aux nouveaux médias, il est intéressant de relever qu'aux Pays-Bas, un nouveau service de télévision s'est récemment vu accorder par le *Commissariaat voor de Media* une dérogation à l'obligation de diffuser les programmes des chaînes régionales. L'entreprise de télécommunications KPN a mis sur pied un nouveau service sous la forme d'une application mobile (KPN Play) proposant un bouquet de 18 chaînes de télévision linéaire, de télévision de rattrapage et de contenus à la demande. En vertu de la *Mediawet 2008*, KPN était soumise aux règles de *must-carry*, qui disposent notamment que les bouquets doivent comporter deux chaînes de radiodiffuseurs publics locaux et régionaux. Cependant, la *Mediawet 2008* permet aussi à l'autorité de régulation d'exempter une société de cette obligation, ce qu'elle a fait, en l'occurrence, à l'égard de KPN, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le *Commissariaat voor de Media* a entre autres estimé que le respect des règles de *must-carry* « entraînerait des coûts supplémentaires considérables pour KPN » et que l'application ne serait dès lors « plus viable commercialement<sup>104</sup> ».

#### 2.6. Italie : attribution des fréquences

Ainsi que le rappelle l'Association européenne des télévisions régionales, l'attribution de fréquences en nombre suffisant pour les médias audiovisuels régionaux est « d'une importance capitale<sup>105</sup> ». A cet égard, on notera qu'en juin 2015, l'*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (Autorité des communications – AGCOM), l'autorité de régulation italienne, a réexaminé le plan national d'attribution des fréquences de la télévision locale, afin de garantir un droit de transmission aux fournisseurs de services de médias locaux<sup>106</sup>. En vertu de l'article 6, alinéa 8, de la loi n° 9 du 21 février 2014 (*legge 21 febbraio 2014, n. 9*), tel que modifié par l'article 1, alinéa 147, de la loi n° 190 du 23 décembre 2014, dite « loi de stabilité 2015 » (*legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015)*), la décision de l'AGCOM met la capacité de transmission des nouveaux réseaux à la

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Eskens S. J., « Une entreprise de télécommunications néerlandaise bénéficie d'une exemption aux règles de must-carry pour une nouvelle application », IRIS 2016-1/26, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/1/article26.fr.html>.

<sup>105</sup> Association européenne des télévisions régionales, *The importance of regional public service media: A strategic view of the role of regional public media in Europe*, novembre 2014, p. 11, [www.circom-regional.eu/doc-download/cr-docs/1406-circom-regional-position-paper/file](http://www.circom-regional.eu/doc-download/cr-docs/1406-circom-regional-position-paper/file).

<sup>106</sup> Di Giorgi F., « L'AGCOM réexamine le plan national d'attribution des fréquences de la télévision locale », IRIS 2015-8/21, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/8/article21.fr.html>.



disposition des fournisseurs de services de médias locaux qui seront sélectionnés par le ministère du Développement économique sur la base de listes régionales.

## 2.7. Cessations d'activité

Le secteur des médias audiovisuels régionaux a malheureusement connu un certain nombre de cessations d'activité, parmi les radiodiffuseurs tant publics que privés. Entre autres fermetures notables, signalons en Suède le radiodiffuseur privé TV4, qui a fermé 25 chaînes locales et régionales en 2014. Cette mesure a été qualifiée de « changement majeur dans la stratégie du radiodiffuseur, qui maintenait un service régional depuis plus de 20 ans<sup>107</sup> ». Les publicités diffusées resteront adaptées à l'audience locale, mais c'en est fini des programmations locales ou régionales<sup>108</sup>. En Espagne, le gouvernement régional de Valence a également mis fin au service public de radio et de télévision RTVV<sup>109</sup> (*Radiotelevisió Valenciana*). Par ailleurs, en Bulgarie, parallèlement à l'introduction du numérique, la télévision nationale a fermé fin 2013 quatre de ses chaînes régionales, « aucun investisseur privé n'ayant manifesté un quelconque intérêt pour développer un multiplex régional diffusant ces programmes<sup>110</sup> ». Elles ont été remplacées par une chaîne nationale, BNT2, qui regroupe la production de ces centres régionaux.

## 2.8. Conclusion

Le tableau brossé ici ne se veut pas exhaustif, mais entend apporter un éclairage sur l'évolution en cours de la réglementation et des politiques relatives aux médias audiovisuels régionaux dans certains pays européens. Il en ressort notamment que les gouvernements et les autorités de régulation dans toute l'Europe se montrent plutôt réactifs face aux difficultés que rencontrent les médias audiovisuels régionaux. La portée et l'étendue de l'activité de réglementation apparaissent clairement, ce qui nous permet d'identifier quelques pistes récurrentes.

Premièrement, on relève dans plusieurs pays – notamment au Royaume-Uni, en Suisse et en Espagne – une flexibilité accrue accordée aux médias audiovisuels régionaux vis-à-vis des obligations réglementaires qui leur incombent. Deuxièmement, au vu de l'importance des ressources pécuniaires dans un secteur où les coûts sont substantiels, on constate l'octroi de financements pour les infrastructures grâce à une réorganisation (comme dans le cas de l'office des médias de Saxe) ou à l'instauration d'une nouvelle redevance audiovisuelle (en Suisse). Troisièmement, signalons les réformes structurelles menées au sein de l'organisation des médias audiovisuels régionaux, comme celles qui sont en cours, par exemple, aux Pays-Bas et au Portugal.

---

<sup>107</sup> Association européenne des télévisions régionales, « Swedish commercial television closing all regional stations », 15 avril 2014, <http://www.circom-regional.eu/news1-2/698-swedish-commercial-television-closing-all-regional-stations>.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Association européenne des télévisions régionales, « Public TV and radio service RTVV shut down », 2 décembre 2013, <http://www.circom-regional.eu/news1-2/654-public-tv-and-radio-service-rtvv-shut-down>.

<sup>110</sup> Nikolova R., « Des aides budgétaires pour les médias publics », IRIS 2016-3/6, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/3/article6.fr.html>.



## 3. Pluralisme local et régional : le *Media Pluralism Monitor* et le bilan de ses activités en 2015

Elda Brogi et Alina Ostling, EUI

### 3.1. Présentation du *Media Pluralism Monitor* (MPM)

Le pluralisme et la liberté des médias constituent des prérequis essentiels pour les fondements démocratiques de l'Union européenne (UE) et la légitimité de l'Union proprement dite. Si les traités ne confèrent pas explicitement de compétences à l'UE en ce qui concerne la liberté d'expression ou la liberté et le pluralisme des médias, ces éléments sont au cœur de la structure de l'organisation, puisqu'ils sont inscrits dans sa Charte des droits fondamentaux et appartiennent à la tradition constitutionnelle des différents Etats membres<sup>111</sup>.

Les événements passés et récents<sup>112</sup> indiquent qu'une politique commune, à l'échelle de l'UE, en matière de liberté des médias et de pluralisme pourrait s'avérer nécessaire afin que l'ensemble des Etats membres adoptent une approche comparable et cohérente de ces questions. Cependant, l'analyse de ces thématiques est complexe, car les sociétés et les marchés sont soumis à des dynamiques différentes, le pluralisme des médias est une compétence nationale et les pays européens présentent des systèmes juridiques et sociopolitiques variés (y compris à l'échelon régional). En outre, ces facteurs limitent à la fois le développement d'une politique commune interne à l'UE et la réglementation de la liberté des médias et du pluralisme. C'est dans ce contexte qu'il convient d'appréhender le projet de *Media Pluralism Monitor* (dispositif de suivi du pluralisme des médias – MPM), outil destiné à collecter des informations et à sensibiliser les Etats membres de l'UE à la bonne santé du pluralisme médiatique.

---

<sup>111</sup> Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), *European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom*, EUI RSCAS PP, 2013/01, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/26056>.

<sup>112</sup> Voir de manière générale le débat récent sur la nouvelle loi relative aux médias en Pologne et Klimkiewicz B., « Poland: The Public, The Government And The Media », 8 février 2016, blog LSE Media Policy Project, <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2016/02/08/poland-the-public-the-government-and-the-media/>. Voir également Commission européenne, « Etat de droit en Pologne : la Commission lance un dialogue », 13 janvier 2016, [http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160113\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160113_fr.htm).



Le MPM, cofinancé par l'UE et mis en œuvre par le *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* (Centre pour le pluralisme et la liberté des médias – CMPF) du *European University Institute* de Florence, vise à évaluer les menaces pesant sur le pluralisme et la liberté des médias dans tous les pays de l'UE (et au-delà), en tenant compte des différentes composantes de la notion complexe de « pluralisme des médias<sup>113</sup> ». L'outil, dans son état actuel, est centré sur le rôle des médias dans la fourniture d'informations et d'actualités. Il évalue le risque pesant sur le pluralisme selon une série d'indicateurs (notamment dans les domaines juridique, économique et sociopolitique) dans quatre rubriques clés : « protections fondamentales », « pluralisme du marché », « indépendance politique » et « inclusion sociale ».

La méthodologie suivie par le MPM s'inspire de la démarche d'ensemble élaborée par *l'Etude indépendante sur les indicateurs du pluralisme des médias dans les Etats membres – Vers une approche axée sur les risques*<sup>114</sup>, tout en optimisant certains éléments qu'elle propose. Au fil des ans, le CMPF a amélioré la conception de l'outil grâce à une meilleure pondération de certains domaines pour l'évaluation des risques pesant sur le pluralisme des médias (juridiques, économiques et sociopolitiques), à une formule optimisée de calcul des risques et à une restructuration des zones couvertes par le MPM et ses indicateurs, en vue d'accroître la cohérence et la fiabilité de l'instrument.

La première version pilote du MPM a été élaborée et mise en œuvre par le CMPF en 2013-2014 (MPM2014), sur neuf pays de l'Union<sup>115</sup>. Un deuxième projet-pilote a été mené en 2015 (MPM2015<sup>116</sup>) dans les 19 autres pays de l'Union<sup>117</sup>. Les indicateurs du MPM2014 et du MPM2015 sont identiques en ce qui concerne les médias locaux et régionaux. Cependant, la version 2015, plus à jour et affinée par rapport à la phase-pilote de 2014, est aussi plus représentative de la diversité des pays de l'UE. Pour les besoins de la présente publication, nous nous référons donc au MPM2015.

Quelques éléments, cependant, concernant les constats tirés du MPM2014 : la Grèce et la Hongrie ont obtenu le score de risque le plus élevé pour la rubrique intitulée alors « pluralisme géographique<sup>118</sup> ». Dans ce domaine, le MPM2014 a analysé les médias locaux et régionaux existants, les garanties dont ils bénéficiaient, ainsi que la représentation des communautés locales et régionales dans les médias<sup>119</sup>. A cette occasion, des risques élevés ont été constatés en Grèce et en Hongrie, pour des raisons différentes. En 2014, la Grèce ne pouvait plus se prévaloir de l'existence

---

<sup>113</sup> Concernant le MPM, voir <http://monitor.cmpf.eu.eu/>.

<sup>114</sup> Voir *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach*, 2009, [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/pfr\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/pfr_report.pdf).

<sup>115</sup> Cet échantillon de neuf pays était composé comme suit : Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Italie et Royaume-Uni. Les résultats sont disponibles sur : <http://monitor.cmpf.eu.eu/results-2014/>.

<sup>116</sup> <http://monitor.cmpf.eu.eu/mpm2015/results/#download>.

<sup>117</sup> Ces 19 pays étaient les suivants : Allemagne, Autriche, Croatie, Chypre, Espagne, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède.

<sup>118</sup> Les résultats de 2014 concernant le pluralisme géographique sont disponibles sur : <http://monitor.cmpf.eu.eu/results-2014/geographical/>. D'autres indicateurs peuvent servir à évaluer le pluralisme des médias locaux et régionaux en fonction des spécificités du pays considéré, notamment ceux qui concernent l'accès des minorités aux médias et les garanties offertes aux médias de proximité. Dans le MPM2014, ces critères ont été analysés dans le cadre de la rubrique « pluralisme culturel » : <http://monitor.cmpf.eu.eu/results-2014/cultural/>.

<sup>119</sup> Les indicateurs utilisés en 2014 étaient répartis en trois catégories : juridiques, économiques et sociopolitiques. En matière de pluralisme géographique, le pluralisme local et régional a été évalué sur la base de trois éléments : les garanties réglementaires existantes et les politiques menées en faveur des médias locaux et régionaux (indicateur 9) ; les garanties réglementaires en place pour les contenus produits localement et destinés à un public local sur les chaînes et services relevant de médias de service public (indicateur 10) ; enfin, le degré de centralisation du paysage médiatique national (indicateur 26). Au sein du domaine géographique en général, le risque pesant sur le pluralisme a également été évalué en tenant compte des niveaux garantis de couverture universelle des médias de service public et des réseaux à haut débit, ainsi que de la disponibilité et de la qualité du haut débit.



de garanties réglementaires ni de médias de service public forts après la fermeture brutale d'ERT et la création de NERIT<sup>120</sup>, une situation préjudiciable au pluralisme local et régional<sup>121</sup>. En Hongrie, la réforme de la législation relative aux médias menée en 2010 a favorisé « une tendance à une plus grande concentration sur les marchés des médias locaux et la création d'entreprises de médias détenues par les autorités locales qui sont actives sur plusieurs segments du marché », ainsi qu'une forte centralisation des médias de service public<sup>122</sup>.

Parmi les autres pays analysés, on notera que les indicateurs relatifs aux garanties réglementaires qui s'appliquent aux médias locaux et régionaux ont fait l'objet d'une notation de risque modéré en Italie. Ce pays jouit d'une tradition bien établie de médias locaux (l'indicateur « degré de centralisation du paysage médiatique national » révèle ainsi un facteur de risque peu élevé) et les médias de service public fournissent des informations à l'échelle régionale. Toutefois, les politiques de développement des médias locaux et régionaux ont eu tendance, ces dernières années, à se réorienter vers le soutien aux médias nationaux<sup>123</sup>.

### 3.2. Traitement des médias locaux et régionaux dans le MPM2015

Le critère de risque du MPM2015 intitulé « inclusion sociale » regroupe des indicateurs tels que le « pluralisme culturel », le « pluralisme géographique » et le « pluralisme des types et genres de médias<sup>124</sup> » et vise à évaluer l'état du pluralisme local et régional dans les pays concernés. Comme le programme pilote de 2014, le MPM2015 comporte trois indicateurs qui nous intéressent ici : « accès aux médias des différents groupes socioculturels et des communautés locales », « accès des médias de proximité aux plateformes de médias » et « degré de centralisation du paysage médiatique ». Ces critères permettent d'évaluer les risques du point de vue des médias locaux et régionaux, mais couvrent aussi d'autres dimensions connexes, tels que la représentation des minorités, qui est souvent liée à des aspects géographiques.

Grâce à l'approche globale employée, les indicateurs du MPM s'efforcent de donner un aperçu du pluralisme tant interne qu'externe. L'évaluation du pluralisme interne passe principalement par l'examen des performances des médias de service public vis-à-vis des obligations qui leur incombent de garantir la diversité de la programmation et l'accès à du temps d'antenne pour les communautés locales et régionales. Quant au pluralisme externe, il s'agit d'étudier la probabilité que la forte centralisation (qui ne cesse de progresser) des médias à l'échelle nationale fasse peser une menace sur la diversité du paysage médiatique. Le MPM analyse en particulier les garanties protégeant les médias locaux et régionaux, ainsi que l'accès des médias de proximité aux plateformes de médias.

Il est important de souligner en outre que la vue d'ensemble ainsi obtenue pour les médias locaux et régionaux est le fruit d'indicateurs transversaux, recueillis sur l'ensemble du MPM. Les indicateurs relevant des trois autres domaines de risque témoignent d'une approche par pays, qui tient compte de la structure locale, régionale ou fédérale de l'Etat concerné. Ceci permet de prendre

---

<sup>120</sup> Iosifidis, P. et Katsirea, I., *Public service broadcasting in Greece in the era of austerity*, EUI RSCAS, 2014/42.

<sup>121</sup> Brogi E., Dobrea A. et al., *Monitoring Media Pluralism in Europe – Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2014 – Policy Report*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, janvier 2015, p. 98, <http://cmpf.eui.eu/Documents/MPM2014-PolicyReport.pdf>.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 112 et suivantes.

<sup>124</sup> Voir également *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States*, *op. cit.*, chapitre 1, note 4.



en compte les différences d'organisation juridique et institutionnelle, ainsi que la variété des contextes politiques (par exemple : indicateur mesurant l'indépendance des autorités de régulation du secteur des médias).

### 3.3. Analyse du MPM2015 concernant les médias locaux et régionaux

#### 3.3.1. Garanties juridiques et mesures de soutien pour les médias locaux et régionaux

Le MPM2015 a évalué le pluralisme externe des médias locaux et régionaux au moyen d'un indicateur mesurant le « degré de centralisation du paysage médiatique ». Celui-ci permet d'analyser les garanties juridiques existantes pour les médias locaux et régionaux, et de déterminer si l'Etat soutient ces médias par des aides ou par toute autre mesure. L'indicateur comporte aussi un « test de décentralisation » visant à évaluer la proportion de journaux régionaux, ainsi que les parts d'audience de la radio et de la télévision locales et régionales<sup>125</sup>. Plus particulièrement, cet indicateur permet d'examiner i) si le droit du pays concerné reconnaît que les médias locaux et régionaux forment une catégorie spécifique de médias, associés à des objectifs et des obligations propres ; et ii) si le cadre réglementaire réserve des fréquences aux radios ou services de médias audiovisuels locaux et régionaux.

La plupart des pays étudiés (12 sur 19) prévoient de telles garanties juridiques – à la fois une reconnaissance par la loi des médias locaux et régionaux, et des fréquences réservées. Seuls trois d'entre eux (Finlande, République tchèque et Roumanie) ne disposent pas de ce type de garanties. Les résultats du MPM2015 sont moins encourageants en ce qui concerne l'efficacité de la législation qui garantit l'existence des médias locaux et régionaux. Elle n'apparaît performante que dans six pays (Chypre, Espagne, Luxembourg, Malte, Roumanie et Suède), tandis qu'elle n'est pas pleinement ou pas du tout efficace dans les 13 autres pays.

La reconnaissance juridique des médias locaux et régionaux revêt des formes différentes en Europe, en fonction des spécificités institutionnelles et géographiques des pays. Ainsi, en Allemagne, le législateur est constitutionnellement tenu de veiller à renforcer la diversité locale et régionale pour répondre aux exigences de l'article 5 de la *Grundgesetz* (loi fondamentale)<sup>126</sup>. Le législateur allemand s'est saisi de cette question en matière de radiodiffusion en adoptant différentes dispositions dans le cadre du *Rundfunkstaatsvertrag*<sup>127</sup> (traité inter-Länder sur la radiodiffusion – RStV). A l'inverse, dans un petit pays comme le Luxembourg, les dispositions légales se limitent à la loi de 1991 sur les médias électroniques<sup>128</sup>, qui reconnaît simplement l'existence des « programmes de radio locale » sans préciser les missions et obligations spécifiques qui s'y rattachent.

---

<sup>125</sup> Ce test de décentralisation s'est parfois avéré problématique, les données nécessaires n'étant pas toujours disponibles.

<sup>126</sup> La loi fondamentale (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) est la loi constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne. Pour la référence précise à son article 5, voir la décision du *Bundesverfassungsgericht* (Cour constitutionnelle fédérale) du 31 juillet 2007, 1 BvR 946/07.

<sup>127</sup> Les dispositions pertinentes du RStV sont les suivantes : i) en vertu de l'article 11, paragraphe 1, deuxième phrase, les programmes des médias de service public sont tenus de refléter la diversité régionale ; ii) en vertu de l'article 25, paragraphe 4, les radiodiffuseurs privés sont tenus d'inclure des programmes régionaux dans leurs grilles afin de rendre compte en temps voulu et de façon fidèle des événements de la vie politique, économique, sociale et culturelle dans une zone géographique donnée.

<sup>128</sup> L'article 17, paragraphe 1, précise que l'autorisation pour un programme de radio locale ne peut être accordée qu'à une association sans but lucratif ; selon l'article 17, paragraphe 6, points a et g, son cahier des charges peut contenir des dispositions sur « la promotion de



La question des fréquences réservées révèle également des différences considérables entre les 19 pays étudiés. En Autriche, la grande majorité des fréquences sont réservées aux stations de radio régionales, tandis que le nombre de stations nationales est très limité. La Roumanie, elle, a choisi de ne pas attribuer un nombre fixe de fréquences aux médias locaux et régionaux, mais ses radiodiffuseurs sont tenus de retransmettre les programmes des chaînes de télévision locales et régionales (au moins deux programmes régionaux et deux programmes locaux) qui relèvent de l'obligation de distribution (« *must-carry* »).

Les conclusions du MPM montrent que même lorsqu'il existe une base juridique, la législation n'offre pas toujours des garanties effectives s'agissant des médias locaux et régionaux. En Croatie, ces médias sont globalement sujets à des risques plus élevés, à mesure que le nombre d'annonceurs diminue. En outre, les stations de radio locales sont concentrées entre les mains d'un petit nombre de propriétaires. En République tchèque, seuls les médias de service public (*Česká televize* [Télévision tchèque], *Český rozhlas* [Radio tchèque] et *Česká tisková kancelář* [Agence de presse tchèque]) sont tenus de proposer des services régionaux. En outre, aucun système de suivi ou de sanction n'est prévu pour garantir le pluralisme des médias locaux et régionaux.

Le MPM a également étudié le soutien apporté par l'Etat à ces types de médias, que ce soit par l'intermédiaire de subventions ou de mesures des pouvoirs publics. Il apparaît que seuls trois pays (l'Allemagne, l'Espagne et la Suède) présentent un éventail varié de mesures. L'Allemagne aide ainsi la presse, par l'intermédiaire d'un taux de TVA réduit, et interdit aux radiodiffuseurs publics de proposer une couverture médiatique complète des événements locaux, afin de limiter la concurrence avec les médias locaux. Dans la très grande majorité des pays étudiés (16 sur 19), cependant, l'Etat ne met en œuvre qu'un petit nombre de mesures ou d'aides pour soutenir les médias locaux ou régionaux. Le cas de la Finlande est intéressant : sa législation ne comporte aucune disposition de soutien ou de protection des médias locaux, de sorte que les subventions qui leur sont accordées sont très limitées. En outre, il n'existe, concrètement, pas de chaînes de télévision régionales et les stations de radio régionales recueillent une audience faible.

Outre la situation générale des médias locaux et régionaux, le MPM2015 étudie également les garanties juridiques dont bénéficient les médias dits « de proximité<sup>129</sup> » (« *community media* »). Il a semblé pertinent de tenir compte de cette catégorie d'entités dans l'évaluation du pluralisme local et régional, car les médias locaux et régionaux sont parfois désignés par l'expression « médias de proximité ». La *Mediawet 2008* (loi néerlandaise de 2008 relative aux médias) n'emploie pas le terme de « médias de proximité », mais établit une distinction entre les médias de service public (nationaux/régionaux/locaux), les médias commerciaux, les services de médias à la demande commerciaux et les programmes de radio consacrés à des événements spéciaux (dont la portée et l'étendue sont limitées). Certaines caractéristiques des médias de service public locaux néerlandais recourent celles des médias de proximité (la forte dépendance vis-à-vis des bénévoles, par exemple) et l'*Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland* (Association néerlandaise des médias locaux – OLON) fait partie du *Community Media Forum in Europe* (Forum européen des médias de proximité). Le *Broadcasting Act* (loi sur la radiodiffusion) de Malte définit les « services de radio de proximité » comme des services destinés à répondre aux besoins d'une communauté ou d'une localité particulière, avec un périmètre de réception limité.

---

la vie locale, de la culture locale et de la créativité artistique dans la conception et la réalisation du programme » et « le respect du pluralisme dans la présentation de l'actualité locale et des idées ». Voir la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, [www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2001/0088/2001A17881.html](http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2001/0088/2001A17881.html).

<sup>129</sup> L'indicateur qui témoigne de la disponibilité des plateformes de médias pour les médias de proximité livre un tableau contrasté, puisque cinq pays obtiennent un score de risque faible, huit un risque modéré et six un risque élevé (voir le rapport MPM2015).



Le MPM2015 évalue dans quelle mesure les législations nationales différencient les médias de proximité des médias privés et publics, et si leur indépendance est garantie en droit. Il apparaît que seuls sept pays offrent cette double garantie juridique (Allemagne, Autriche, Espagne, Lituanie, Pays-Bas, Slovaquie et Suède), la plupart des autres pays ne reconnaissant même pas les médias de proximité dans leur cadre juridique.

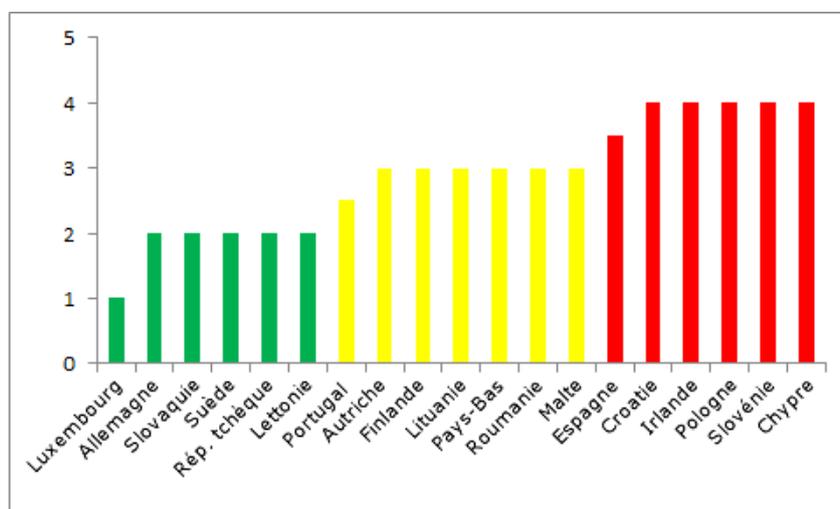
### 3.3.2. Le rôle des médias de service public

Afin d'évaluer le pluralisme interne des pays, le MPM2015 étudie<sup>130</sup> si les médias de service public des 19 Etats considérés diffusent régulièrement des journaux télévisés locaux et s'ils sont tenus :

- de garantir une participation minimale des communautés locales ou régionales à la production et à la distribution de contenus ;
- de diffuser l'actualité nationale dans les langues locales ;
- de disposer de leurs propres correspondants locaux ;
- de faire appel à des journalistes issus de différentes régions dans des proportions équilibrées.

Les résultats montrent qu'aucun des pays étudiés n'offre ces quatre mécanismes de garantie et que six d'entre eux présentent un risque élevé, dans la mesure où ils n'en assurent qu'un sur les quatre (voir les pays en rouge, figure 1).

Figure 1. Risque pour les médias locaux et régionaux en lien avec le rôle des médias de service public<sup>131</sup>



Source : MPM2015

<sup>130</sup> Si l'on considère l'évaluation globale des risques pour l'indicateur concerné (« accès aux médias des différents groupes socioculturels et des communautés locales ») en tenant compte des variables relatives aux groupes sociaux et culturels, la plupart des pays présentent un risque modéré ; six pays, répartis dans toute l'UE, présentent un risque faible ; trois petits pays (Chypre, Irlande et Malte) présentent un risque élevé.

<sup>131</sup> La figure 1 montre le nombre de mécanismes de garantie (variables) identifiés par le MPM2015 dont dispose chaque pays. Ainsi, le Luxembourg en compte quatre sur cinq et apparaît donc en vert, tandis que Chypre, qui n'en a qu'un, est en rouge.



Le MPM2015 révèle qu'en Suède, en Allemagne et aux Pays-Bas, il incombe sans équivoque aux médias de service public de protéger l'existence des médias locaux et régionaux. Les licences de radiodiffusion octroyées en Suède, tout comme le *Rundfunkstaatsvertrag* allemand, imposent aux médias de service public de garantir une participation minimale des communautés locales ou régionales à la production et à la distribution de contenus. Aux Pays-Bas, les radiodiffuseurs de service public locaux doivent respecter une « norme de production », en vertu de laquelle 50 % de leurs programmes doivent être des productions internes réalisées localement, avec les membres de la collectivité<sup>132</sup>. En Allemagne, qui plus est, les radiodiffuseurs publics (à l'exception de ZDF, *Deutschlandradio* et *Deutsche Welle*) sont, par définition, des radiodiffuseurs régionaux et disposent de centres de radiodiffusion installés dans différentes aires géographiques.

L'analyse du MPM indique que la question des garanties apportées par les médias de service public aux médias locaux et régionaux se pose généralement avec moins d'acuité pour les petits pays, tels que le Luxembourg, Chypre et l'Irlande. Le Luxembourg est d'ailleurs parfois qualifié d'« Etat local » : les actualités locales sont généralement d'ampleur nationale. De même, à Chypre, en raison de la petite taille du pays, toute information concernant des événements qui se déroulent hors de la capitale, que l'on pourrait qualifier de « nouvelle locale », fait en réalité partie des actualités nationales.

L'évaluation du MPM2015 indique également que dans la très grande majorité des pays étudiés (14 sur 19), les médias de service public diffusent régulièrement des journaux locaux. En revanche, aucun d'entre eux n'est tenu de faire appel à des journalistes issus de différentes régions dans des proportions équilibrées.

### 3.4. La nouvelle version du MPM pour 2016

Après la mise en œuvre du MPM à titre de projet-pilote en 2015, le CMPF a revu les variables et les indicateurs du MPM2015 en vue de mieux cerner le risque pesant sur le pluralisme des médias à l'échelon local et régional. A cette fin, certains critères ont été reformulés ou supprimés de la nouvelle version du MPM (MPM2016), tandis que d'autres ont été ajoutés dans le but de corriger certaines incohérences constatées lors de la mise en œuvre en 2015. En outre, dans une optique de cohérence, il a été décidé de regrouper toutes les variables ayant trait aux médias locaux et régionaux sous un seul indicateur, baptisé « Accès aux médias pour les communautés locales/régionales et les médias de proximité ».

Ce nouvel indicateur reprend l'ensemble des risques clés liés au pluralisme interne comme externe. Les risques externes sont mesurés grâce à une évaluation de la protection assurée par la loi s'agissant de l'accès aux plateformes de médias et de l'indépendance des médias locaux, régionaux et de proximité, en tenant compte de l'existence d'aides d'Etat et d'autres mesures, et en estimant l'efficacité des garanties existantes. L'évaluation du risque interne est désormais limitée à l'examen des obligations imposées aux médias de service public d'avoir leurs propres correspondants locaux ou régionaux et de diffuser des informations nationales dans des langues régionales et

---

<sup>132</sup> Sources : *Publieke lokale media instellingen en de Mediawet : Spelregels voor de lokale publieke omroep in Nederland*, Commissariaat voor de media, 2013:2, [www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2013/04/Publieke-lokale-media-instellingen-en-de-Mediawet.pdf](http://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2013/04/Publieke-lokale-media-instellingen-en-de-Mediawet.pdf), ainsi que Grosheide F. W. et de Cock Buning M., *Hoofdstukken Communicatie- & Mediarecht*, ArsAequi, Nijmegen, 2007, p. 139.



minoritaires<sup>133</sup>. De plus, une question concernant la répartition proportionnelle des subventions aux médias de proximité parmi les différentes communautés a fait son apparition dans le MPM2016. Elle permettra de déterminer si certains de ces médias sont systématiquement avantagés ou lésés. Les résultats seront disponibles fin 2016.

### 3.5. Conclusions

Il apparaît, à l'aune de l'expérience du MPM, qu'une politique efficace de protection du pluralisme local et régional doit reposer sur une approche globale du paysage médiatique, qui s'intéresse à la fois au pluralisme interne et externe. En d'autres termes, une politique relative aux médias régionaux doit aussi prévoir des dispositions concernant les médias de service public et les aides d'Etat si elle entend garantir l'existence d'un paysage médiatique local dynamique.

L'analyse comparative menée en 2015 sur 19 pays de l'Union européenne montre que les politiques et les réglementations existantes dans les Etats membres abordent le pluralisme local et régional de façon variée, en fonction des particularités nationales. L'existence de garanties juridiques constitue un dénominateur commun ; celles-ci concernent à la fois la reconnaissance en droit des médias locaux et régionaux, et l'existence de fréquences réservées. La présence de ces éléments indique que dans de nombreux pays d'Europe, le cadre juridique reconnaît l'importance des médias locaux et régionaux. A l'inverse, dans la plupart des Etats de l'UE étudiés, le cadre ne mentionne pas les médias de proximité, ce qui laisse supposer un certain risque pour le pluralisme dans le cas des communautés implantées régionalement. Il est étonnant de constater que, malgré l'existence d'une législation relative aux médias locaux et régionaux dans la plupart des pays, seul un petit nombre d'entre eux l'ont mise en œuvre de façon effective.

Enfin, l'analyse du MPM montre que la durabilité et la viabilité des médias locaux et régionaux posent problème dans de nombreux pays. Bien souvent, ces médias ne sont tout simplement pas viables, en raison de la faiblesse des financements. Parmi les pays analysés, seule une poignée présente une réelle variété d'aides ou de mesures de soutien aux médias locaux et régionaux. Cette insuffisance de moyens est à l'origine d'une forte dépendance des médias locaux vis-à-vis des subventions des pouvoirs publics locaux, en particulier dans certains pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale, ce qui met en péril leur indépendance politique.

---

<sup>133</sup> Les variables du MPM2015 portant sur la diffusion régulière, par les médias de service public, de journaux locaux et sur le panachage de l'origine géographique des journalistes ont été supprimées. Les résultats montraient très peu de variations d'un pays à l'autre et ces questions ont été jugées d'une importance secondaire pour le pluralisme.



## 4. Télévision locale et régionale en Europe : un panorama vaste et diversifié

Deidre Kevin, EAO

### 4.1. La diversité de la radiodiffusion publique régionale en Europe

Sur plus de 13 000 chaînes de télévision recensées dans la base de données MAVISE, près de 60 % sont locales ou régionales (ou des décrochages). Cet outil, développé par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, recense les sociétés et services audiovisuels en Europe<sup>134</sup>. Cette proportion de chaînes locales témoigne de la richesse du paysage télévisuel local dans l'ensemble de l'Europe. Par comparaison avec les données existantes concernant les chaînes nationales et paneuropéennes, il est beaucoup plus difficile d'étudier le marché des médias locaux, notamment en raison du peu d'informations disponibles, mais aussi de l'impossibilité d'assurer un suivi précis de tous les changements qui peuvent y survenir. S'il est relativement facile, en effet, de surveiller l'évolution de la télévision locale au Royaume-Uni (qui compte une vingtaine de services), il est difficile d'avoir une vue d'ensemble de tous les services infranationaux que comptent l'Italie (plus de 1 800) ou la Fédération de Russie<sup>135</sup> (près de 1 500).

S'agissant de l'accès à l'information, aucune liste exhaustive ne recense la totalité des radiodiffuseurs locaux d'Espagne<sup>136</sup> (qui compte plus de 500 services de ce type). Lorsqu'une telle liste existe, elle permet parfois de déterminer quelles chaînes sont publiques ou privées, mais il est généralement très difficile d'avoir une idée précise du mode de financement ou de la composition du capital des télévisions locales à l'échelle paneuropéenne.

Le tableau 2, en fin de chapitre, propose un aperçu des services locaux et régionaux européens (sur la base des données disponibles), avec une classification par type de média et statut public ou privé, dans la mesure du possible.

La radiodiffusion publique régionale, elle, forme un paysage télévisuel nettement plus transparent, ce qui permet un inventaire de l'organisation générale et des services proposés. Ce

---

<sup>134</sup> Base de données MAVISE sur la télévision et les services audiovisuels à la demande en Europe, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <http://mavise.obs.coe.int/welcome>.

<sup>135</sup> Ces données ont récemment été mises à jour dans MAVISE par un institut de recherche russe.

<sup>136</sup> S'agissant de l'Espagne, les chaînes locales de la TNT ont été mises à jour sur la base des listes de canaux des multiplex locaux.



chapitre présente les différentes modalités de la fourniture d'un service public de télévision à l'échelon régional. Le tableau 1 offre une vue d'ensemble de ces services. Parmi les éléments qui rendent particulièrement malaisé cet état des lieux du secteur des télévisions locales ou régionales en Europe figure la définition même de la télévision régionale et de ce qui constitue une « région ».

Parmi les pays dont la structure de gouvernance est fédérale et qui présentent donc un découpage régional très clair, on constate déjà des organisations extrêmement variées en matière de télévision publique régionale. Dans plusieurs pays fédéraux, des chaînes régionales indépendantes ont vu le jour : la Belgique, l'Espagne et la Bosnie-Herzégovine diffusent souvent en plusieurs langues. Dans le cas de la Suisse, c'est un radiodiffuseur qui est subdivisé en quatre unités linguistiques.

Dans le système fédéral allemand, neuf radiodiffuseurs régionaux indépendants sont regroupés dans un consortium et partagent une programmation commune sur l'ensemble du réseau et sur la chaîne nationale ARD. Le système autrichien repose sur des décrochages d'actualité en provenance des Länder.

Au Royaume-Uni, les deux principaux radiodiffuseurs, la BBC et le réseau de télévision privé Channel 3 (réseau ITV, soumis à des obligations de service public), adoptent généralement la stratégie des décrochages régionaux s'agissant des émissions d'information. Toutefois, dans le cas des « nations décentralisées » (« *devolved nations* ») que sont l'Irlande du Nord, l'Ecosse et le Pays de Galles, les services de programmes régionaux s'assimilent davantage à des chaînes à part entière, avec une proportion plus importante de productions et de contenus locaux.

Dans les pays ne présentant pas de structure fédérale, le système de radiodiffusion régional est également rattaché à des régions administratives, mais celles-ci peuvent être desservies de façon très variée : avec des chaînes à part entière, des décrochages régionaux ou encore des studios régionaux proposant des programmes ou des émissions d'actualités aux grandes chaînes nationales.

La fourniture de services à des groupes ou à des communautés linguistiques minoritaires peut également être liée à la région (ou aux régions) de résidence de ces populations.

Plusieurs petits pays tels que Chypre, l'Estonie, Malte, le Luxembourg, la Lettonie et la Lituanie, ne disposent d'aucune structure régionale de radiodiffusion publique, précisément, peut-être, en raison de leur taille. Nous nous proposons ci-après de dresser une typologie des services de radiodiffusion régionaux.

#### **4.1.1. Radiodiffuseurs publics régionaux à part entière**

Chacune des trois communautés de Belgique (flamande, française et germanophone) est compétente en matière de communications audiovisuelles et constitue un marché distinct. Chacune dispose donc de sa propre réglementation en la matière et de ses radiodiffuseurs de service public, respectivement la VRT, la RTBF et la BRF.

En Bosnie-Herzégovine, l'organisation de la télévision de service public reflète le système politique. Il existe une chaîne de service public nationale, BHT1, et deux chaînes publiques pour les deux entités politiques formant la fédération : Federalna Televizija (Télévision fédérale – FTV) et Radio Televizija Republike Srpske (Radiotélévision de la République serbe – RTRS).

L'Espagne compte 12 radiodiffuseurs publics régionaux (cinq de ses communautés autonomes en sont dépourvues) qui ont créé ensemble la *Federación de Organismos o Entidades de Radio y Televisión Autónomicas* (Fédération des organismes de radiodiffusion autonomes – FORTA). Celle-ci ne compte plus que 11 membres actuellement. La FORTA permet aux différentes entités de



collaborer en matière de négociation des droits sur les films et de relations avec les agences de presse, les annonceurs ou les titulaires des droits du sport. Les chaînes coopèrent également entre elles et coproduisent certains projets<sup>137</sup>.

Aux Pays-Bas, le secteur s'organisait auparavant autour d'un système de 13 radiodiffuseurs publics régionaux distincts, qui travaillaient ensemble sous l'égide de la *Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking* (fondation de la radiodiffusion régionale pour la consultation et la coopération - ROOS), la fondation qui « a mis en place la politique générale des radiodiffuseurs. Elle agissait en leur nom concernant les questions de nature politique et s'occupait pour eux des négociations sur les conditions de travail avec le personnel des radiodiffuseurs régionaux »<sup>138</sup>. A la suite d'un changement de législation survenu en mars 2016, la fondation ROOS est amenée à être remplacée par un organisme chargé de la radiodiffusion publique à l'échelon régional.

Au Monténégro, enfin, il existe trois chaînes régionales publiques : TV Budva, TV Nikšić et TV Pljevlja.

#### **4.1.2. Association de plusieurs radiodiffuseurs publics régionaux**

Ainsi qu'on l'a déjà évoqué, le système fédéral allemand comporte neuf radiodiffuseurs régionaux indépendants. Ils sont toutefois étroitement liés, puisqu'ils forment ensemble un consortium et partagent une programmation commune diffusée dans l'ensemble du réseau, ainsi que sur la chaîne nationale ARD.

#### **4.1.3. Radiodiffuseur public national organisé en sous-unités linguistiques**

Le radiodiffuseur public suisse SRG SSR comporte quatre sous-unités : Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), responsable de la diffusion radiophonique et télévisée en allemand ; Radio Télévision Suisse (RTS), pour le français ; Radiotelevisione svizzera di lingua Italiana (RTI), pour l'italien ; et Radiotelevision Svizra Rumantscha (RTR), pour le romanche<sup>139</sup>.

#### **4.1.4. Chaînes diffusant dans des langues spécifiques (associées à des régions données)**

Au Royaume-Uni, deux chaînes diffusent dans des langues minoritaires. La première, BBC Alba, est une filiale commune de la BBC et de MG Alba, qui diffuse des programmes en gaélique écossais. Elle produit une grande partie de sa programmation<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> Voir le chapitre 9 pour de plus amples informations.

<sup>138</sup> Voir le chapitre 7 pour de plus amples informations, notamment sur les projets de modifications concernant la coordination des radiodiffuseurs.

<sup>139</sup> Voir le chapitre 10 pour de plus amples informations.

<sup>140</sup> Voir le chapitre 11 pour de plus amples informations.



La seconde, S4C, est accessible dans l'ensemble du Royaume-Uni et émet en gallois. Sa vocation est régionale (ou nationale, du point de vue du Pays de Galles). Elle propose plus de 115 heures hebdomadaires de programmes en langue galloise.

La chaîne TG4, disponible dans toute l'Irlande, diffuse en gaélique irlandais. Cette langue étant surtout présente dans le *Gaeltacht* (littéralement les « régions irlandophones », surtout concentrées sur la côte ouest du pays), on peut considérer que ce radiodiffuseur dessert des communautés régionales, bien que sa part d'audience le place au huitième rang national<sup>141</sup>.

En Turquie, le radiodiffuseur public TRT possède une chaîne réservée à la langue kurde, TRT KURDI.

#### **4.1.5. Chaînes de service public régionales des radiodiffuseurs publics nationaux**

Certains radiodiffuseurs publics nationaux peuvent disposer de chaînes de service public régionales, y compris de chaînes destinées aux territoires d'outre-mer : tel est le cas au Portugal, avec RTP Açores et RTP Madeira.

En Slovénie, Radiotelevizija Slovenija dispose de deux chaînes publiques régionales : TV Koper Capodistria, dans l'ouest du pays, qui propose des déclinaisons en slovène et en italien, et TV Maribor, dans l'est, qui comporte une programmation en hongrois.

Bien souvent, une chaîne de service public nationale est désignée « chaîne régionale » et distribuée dans l'ensemble du pays, avec deux cas de figure : soit des décrochages, ainsi qu'on va le détailler au point suivant, pour France 3 (France), Rai 3 (Italie), TVP3 Regionalna (Pologne) ou encore ORF 2 (Autriche) ; soit des studios régionaux fournissant des contenus, comme sur ERT3 (Grèce), TVR3 (Roumanie) ou HRT 4 (Croatie).

#### **4.1.6. Décrochages régionaux sur les chaînes publiques nationales**

En Autriche, les studios régionaux de l'ORF situés dans les neuf Länder fédérés produisent leurs propres programmes de radio, ainsi qu'une demi-heure quotidienne de journal télévisé régional, diffusée dans le cadre de décrochages sur ORF 2.

En Bulgarie, la chaîne BNT2 diffuse des émissions et des journaux télévisés fournis par ses quatre centres régionaux.

Le radiodiffuseur public tchèque CT compte plusieurs studios régionaux. Televizní studio Ostrava, qui contribue à hauteur de 5 % environ aux grilles de toutes les chaînes, produit des fictions, des films, des documentaires, des magazines éducatifs pour les enfants et les adolescents, des programmes sur l'environnement, la religion et la culture, ainsi que des divertissements. Televizní studio Brno produit quant à lui tous types d'émissions, y compris des actualités régionales. CT est tenu de réserver 20 % de ses contenus à des émissions régionales.

---

<sup>141</sup> Voir le site de TG4 : [www.tg4.ie/en/corporate/background/](http://www.tg4.ie/en/corporate/background/)



Au Danemark, les huit chaînes de TV 2 Regionerne sont des sociétés indépendantes financées par la redevance, qui assurent leur propre couverture journalistique. Elles diffusent chaque jour plusieurs journaux télévisés dans le cadre d'un décrochage sur la chaîne principale de TV 2, lesquels comptent parmi les plus suivis du pays. Les chaînes de TV 2 Regionerne travaillent en étroite coopération avec TV 2, notamment concernant ces journaux télévisés.

France 3 est la chaîne de service public du groupe France Télévisions centrée sur les régions françaises. Elle compte 24 éditions régionales et locales proposant chacune des émissions pour leur région respective. En Italie, Rai 3 diffuse le décrochage d'actualité TGR, rendu possible par les 23 bureaux régionaux et les quatre centres de production de la chaîne. En Pologne, TVP3 Regionalna regroupe les émissions d'actualité et les programmes de 16 fenêtres régionales.

Le radiodiffuseur national espagnol RTVE compte 17 décrochages régionaux et locaux dans l'ensemble de l'Espagne. Seuls deux d'entre eux sont assimilables à des chaînes régionales du point de vue de leur autonomie et de leur production : TVE Catalunya et TVE Canarias, qui proposent chacune six émissions régulières. Chaque région diffuse un journal relatif à l'actualité nationale. Il existe en outre deux décrochages d'actualité provenant des villes autonomes de Ceuta (*Ciudad Autónoma de Ceuta*) et Melilla (*Ciudad Autónoma de Melilla*), en Afrique du nord<sup>142</sup>.

En Roumanie, la chaîne TVR3, consacrée aux régions, diffuse des émissions et journaux télévisés résultant de cinq fenêtres régionales : TVR Iași et TVR Cluj (qui proposent une programmation dans les langues minoritaires hongroise et allemande) ; TVR Timișoara (programmation dans les langues minoritaires hongroise, allemande et serbe) ; TVR Craiova et TVR Târgu Mureș.

En Suède, le radiodiffuseur public SVT dispose de 21 chaînes d'actualité régionales qui diffusent des décrochages d'information. La production propre de SVT doit être réalisée pour 55 % au moins en dehors de Stockholm. En Norvège, le radiodiffuseur public national propose 11 décrochages régionaux, dont l'un est consacré à la communauté sâme, et possède trois bureaux régionaux supplémentaires. En Finlande, le radiodiffuseur YLE compte une dizaine de décrochages régionaux.

#### **4.1.7. Studios régionaux de radiodiffuseurs publics nationaux servant de centres de production**

Dans plusieurs pays les studios régionaux des radiodiffuseurs publics ne remplissent pas un créneau de diffusion fixe (décrochage) dans les grilles des radiodiffuseurs publics nationaux. Toutefois, ils peuvent produire des programmes qui seront utilisés par les services de diffusion nationaux et contribuer aux journaux télévisés sur les chaînes nationales. En outre, beaucoup de ces studios servent pour la production radio régionale et locale.

En Irlande, RTÉ travaille ainsi avec huit studios régionaux. En Hongrie, MTVA possède deux studios de télévision régionaux dans les villes de Pécs et de Szeged, où est toujours produit l'essentiel de la programmation destinée aux minorités ethniques. En Croatie, le système de décrochages a cessé d'exister avec la fin de la radiodiffusion analogique terrestre. Aujourd'hui, le diffuseur HRT 4 est devenu une chaîne d'information et tous les programmes régionaux sont diffusés par une seule et même chaîne, avec les informations nationales. Les bureaux et studios régionaux

---

<sup>142</sup> Voir le chapitre 9 pour de plus amples informations.



sont utilisés pour l'administration et la production. Le radiodiffuseur public slovaque fonctionne également avec deux studios régionaux.

Le tableau 1 ci-dessous offre un aperçu des différentes structures d'organisation de la radiodiffusion publique régionale en Europe. L'Estonie, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », ainsi que Malte, n'y figurent pas, aucun radiodiffuseur public régional n'ayant pu être identifié dans ces pays.

La première colonne illustre la situation dans les Etats fédéraux (tous présentent une structure gouvernementale propre, d'où l'utilisation d'intitulés différents, aucun terme commun ne pouvant décrire les entités gouvernementales régionales britanniques, allemandes et espagnoles).

Tableau 1 : La radiodiffusion publique régionale en Europe (fin 2015)

Pays	TV des Etats fédérés/régions ou nations décentralisées/Länder	Chaînes de TV régionales	Minorités linguistiques et régionales	Studios/décrochages régionaux pour l'information et d'autres programmes	Studios régionaux (pour reportages, etc.)
AT	Décrochages de l'ORF			9 décrochages des Länder sur l'ORF	
BA	2 chaînes publiques distinctes à l'échelon infrafédéral				
BE	3 radiodiffuseurs publics distincts pour les 3 communautés		3 langues		
BG				4 décrochages régionaux	
CH	4 unités régionales linguistiques chez le radiodiffuseur public SRG SSR		4 langues		
CZ				2 décrochages régionaux de CT	
DE	9 radiodiffuseurs de service public régionaux dans les Länder			24 décrochages des radiodiffuseurs de service public régionaux	
DK				8 décrochages régionaux de TV2	
ES	12 radiodiffuseurs publics régionaux autonomes			19 décrochages régionaux de TVE	
FI			1 chaîne de YLE en suédois	10 décrochages régionaux de YLE	
FR		9 chaînes régionales		24 décrochages de France 3	



		outré-mer			
GB	6 chaînes de la BBC en Irlande du Nord, au Pays de Galles et en Ecosse	2 chaînes du diffuseur Channel 3	S4C, BBC Alba	12 décrochages d'England BBC One 13 décrochages d'ITV1	20 sous-régions pour ITV
GR		ERT3			Studios régionaux
HR					20 studios régionaux/locaux
HU					2 studios régionaux de MTVA
IE			TG4		8 studios régionaux de RTE
IT				22 bureaux régionaux/4 centres de production de TGR (Rai 3)	
ME		3 chaînes régionales publiques distinctes			
NL		13 radiodiffuseurs publics régionaux distincts			
NO				11 décrochages régionaux	3 studios régionaux
PL				16 décrochages régionaux de TVP3	
PT		RTP Açores, RTP Madeira			
RO			3 langues minoritaires	5 décrochages régionaux	
SE				21 décrochages d'information régionale de SVT	
SI		2 chaînes publiques régionales de RTV Slovenija	2 langues minoritaires		
SK					2 studios régionaux
TR			TRT KURDI		

Sources : base de données MAVISE, radiodiffuseurs de service public et CIRCOM (hors EE, IS, LT, LU, LV, MK, MT).



## 4.2. La composante privée de la télévision régionale et locale

Ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, il existe en matière de télévision locale un nombre important de chaînes privées pour lesquelles il est souvent difficile d'accéder aux données. Il est de ce fait très ardu d'en assurer le suivi dans la base de données MAVISE.

Le tableau 2<sup>143</sup> révèle l'existence d'une multitude de chaînes de télévision locales en Fédération de Russie, en Espagne, en Hongrie, en Roumanie (plus de 400 dans chaque cas) et en Italie (1800). Il n'est pas rare que le secteur privé domine le marché de la télévision locale – par exemple en Allemagne, au Danemark, en Italie, en Pologne, en Espagne, en Suède, en Slovaquie et en Turquie. On peine toutefois à déterminer les liens entre certaines chaînes locales et les municipalités, ou à savoir si ces diffuseurs perçoivent des aides publiques en sus de leurs recettes commerciales. Si la liste de chaînes locales fournie par la Hongrie, par exemple, établit une distinction claire entre télévision locale privée, publique et à but non lucratif, tel n'est pas le cas dans tous les pays.

L'identification précise de la dimension régionale ou locale de chaque chaîne s'avérant difficile, il est malaisé de fournir un panorama clair et exhaustif du paysage télévisuel privé en l'absence d'informations plus détaillées émanant des pouvoirs publics. Toutefois, le tableau 2 indique qu'il existe manifestement un grand nombre d'opérateurs privés à l'échelon régional en Espagne<sup>144</sup>, principalement dans les communautés autonomes.

Les chaînes de télévision régionales occupent également une place importante en Italie et en Grèce, mais aussi en Slovénie et en République slovaque, où le nombre de chaînes semble proportionnellement élevé pour la taille de ces deux pays.

Plusieurs chaînes privées nationales prévoient par ailleurs des décrochages régionaux (temps d'antenne pour des journaux télévisés ou pour d'autres programmes régionaux). C'est le cas des chaînes allemandes Sat.1 et RTL, de SBS6 aux Pays-Bas, d'ITV au Royaume-Uni (ainsi qu'on l'a signalé plus haut) et de bon nombre des grands groupes de radiodiffusion russes (*Ren TV*, *GTRK*, etc.). Ces décrochages représentent environ un tiers des services privés diffusant à l'échelon régional en Europe.

Le tableau 2 dresse un état des lieux du paysage de la radiodiffusion locale et régionale tant publique que privée à partir des données disponibles dans la base MAVISE (sachant que les informations relatives à la télévision locale privée sont incomplètes, pour les raisons évoquées précédemment). Lorsque des estimations sont fournies (par exemple pour l'Espagne), elles reprennent celles, communément admises, du marché ou du régulateur<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> A noter : certains chiffres reposent sur des estimations, notamment lorsque le nombre de chaînes de télévision locales est très élevé.

<sup>144</sup> Voir le chapitre 9 pour de plus amples informations.

<sup>145</sup> En Espagne, les licences à l'échelon local sont octroyées par les gouvernements ou organismes de régulation régionaux. Aucune liste exhaustive n'existe à ce jour. La présente estimation s'appuie sur des travaux relatifs aux multiplexes de TNT ainsi que sur des recherches en ligne concernant les chaînes câblées.



Tableau 2 : Panorama des chaînes de télévision locales et régionales en Europe

	Chaînes publiques régionales (Etats fédéraux)	Chaînes privées régionales (Etats fédéraux)	Chaînes /décrochages publics régionaux	Chaînes/décrochages privés régionaux	Financement mixte	Chaînes publiques locales/villes/municipalités	Chaînes privées locales	Chaînes locales à financement mixte	Chaînes « ouvertes », chaînes de proximité /à but non lucratif
AT			9	6		1	79		1
BA	2					12	39		
BE	8				12		12		
BG			4	44 <sup>(1)</sup>					
CH	12			4			14		
CY							2		
CZ			2	12			43		
DE	9		24	15		1	176		27
DK			8	3		7	229		
EE				3					
ES	25	31	19	4		72	394 <sup>(2)</sup>		
FI			1 (suédois) 10 décrochages				44		
FR			24 décrochages (+ 9 chaînes régionales outre-mer)			60	92	22	
GB	6		12	13				20	
GR			1	33			48		
HU			2			105 <sup>(3)</sup>	383 <sup>(3)</sup>		25
HR								20	
IE									3
IT			22	68 <sup>(2)</sup>			1800		



LT						40		
LU			2					
LV			6			25		
ME		3				7		
MK			11			29		
NL		13	23		206	29		
NO		11				33		
PL		16				218		
PT		2 chaînes régionale s outre- mer				1		
RO		5	12			315		
RU		27	546		195	1099	5	
SE		21				68		13
SI		2	22			19		
SK			46			110		
TR			23			214		

Sources : base de données MAVISE (hors version HD des chaînes), listes des autorités de régulation, sites des radiodiffuseurs, CIRCOM

- (1) La nature publique ou privée de ces chaînes n'a pas pu être établie.
- (2) Estimations (sur la base d'informations issues du marché ou des organismes de régulation)
- (3) La nature locale ou régionale de ces chaînes n'a pas pu être établie.



## **Deuxième partie – Radiodiffusion régionale et locale dans un panel de pays**

---





## 5. Allemagne

Gianna Iacino, EMR

### 5.1. Introduction

Les médias régionaux jouent en Allemagne un rôle essentiel, notamment en matière de préservation de la diversité. Le *Rundfunkstaatsvertrag* (traité inter-Länder sur la radiodiffusion – RStV) comporte au demeurant quatre dispositions importantes destinées à promouvoir les médias régionaux<sup>146</sup>. Elles concernent les décrochages régionaux, la publicité régionale dans les programmes diffusés à l'échelle nationale, la possibilité pour les radiodiffuseurs locaux et régionaux de bénéficier d'une certaine libéralisation de la publicité, ainsi que la présence des chaînes sur les plateformes. La réglementation relative à la publicité régionale dans les programmes diffusés nationalement a été introduite dans le RStV à la suite d'une décision controversée du *Bundesverwaltungsgericht* (Cour fédérale administrative – BVerwG). Nous examinerons ci-après de plus près la procédure qui a conduit à cette modification. Nous aborderons également les récents différends de nature juridique au sujet des règles de procédure applicables aux décrochages régionaux et de la constitutionnalité de l'obligation de diffuser de tels décrochages.

### 5.2. Cadre juridique

En Allemagne, la compétence législative en matière de radiodiffusion appartient aux Länder<sup>147</sup> (article 30 et article 70, paragraphe 1, de la *Grundgesetz* [loi fondamentale]). La radiodiffusion de service public est régie par les *Landesrundfunkgesetze* (lois des Länder relatives à la radiodiffusion) et son homologue privée suit un principe similaire avec les *Landesmediengesetze* (lois des Länder relatives aux médias). Les deux secteurs sont en outre régis par des traités sur l'audiovisuel propres à un Land ou communs aux 16 Länder.

Les diffuseurs souhaitant émettre à l'échelle d'un Land, ou encore à l'échelle locale ou régionale, doivent solliciter une licence auprès de l'office des médias du Land compétent. Afin d'établir des

---

<sup>146</sup> *Rundfunkstaatsvertrag* dans sa version consolidée au 1<sup>er</sup> janvier 2016, [www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_aktuell/RStV\\_18.pdf](http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/RStV_18.pdf).

<sup>147</sup> Arrêt du *Bundesverfassungsgericht* (cour constitutionnelle fédérale) du 28 février 1961, affaire n° 2 BvG 1/30 et 2/60.



règles homogènes pour les programmes destinés à l'ensemble du pays, les Länder ont conclu entre eux différents traités pour réglementer la radiodiffusion. Le RStV, traité inter-Länder sur la radiodiffusion, réglemente notamment l'octroi de licences aux programmes de radiodiffusion à portée nationale. Il comporte dans ce cadre quelques dispositions relatives à la promotion des programmes régionaux. Ainsi, les deux chaînes télévisées privées nationales bénéficiant de l'audience la plus forte sont tenues de prévoir dans leur grille des décrochages régionaux (article 25, paragraphe 4) ; la publicité régionale dans les programmes à diffusion nationale n'est possible dans le Land concerné que moyennant une autorisation spécifique, accordée conformément au droit du Land (article 7, paragraphe 11) ; les Länder ont la possibilité d'assouplir les règles relatives à la publicité pour les chaînes locales privées (article 46a) ; enfin, les opérateurs de plateformes sont soumis à des règles de *must-carry*, c'est-à-dire, entre autres, que les chaînes de télévision privées doivent également prévoir des décrochages régionaux (article 52b, paragraphe 1, point 1). Ces dispositions doivent contribuer à la préservation de la diversité dans les programmes à diffusion nationale.

### 5.2.1. Décrochages régionaux

L'article 2, paragraphe 2, point 6, du RStV énonce une définition légale de la notion de décrochage régional : « On entend par "décrochage régional" [...] un programme de radiodiffusion limité dans le temps et dans l'espace, comportant des contenus essentiellement régionaux et diffusé au sein d'un programme principal ». L'obligation de diffuser de tels décrochages repose sur l'article 25, paragraphe 4, du RStV : les deux chaînes privées à diffusion nationale bénéficiant de l'audience la plus forte sont tenues d'intégrer dans leur grille des décrochages régionaux rendant compte de la vie politique, économique, sociale et culturelle des régions. Le financement de ce décrochage est assuré par le radiodiffuseur principal.

L'audience des programmes correspond au pourcentage de téléspectateurs qui les regardent. Celui-ci est calculé par la *Kommission zur Ermittlung der Konzentration* (Commission de contrôle anticoncentration – KEK) des offices des médias des Länder (article 27 du RStV).

Une autre disposition contribue à la promotion de la diversité régionale, à l'article 26, paragraphe 2, troisième phrase, du RStV : lors du calcul de la part d'audience, qui peut entraîner l'application de mesures de préservation du pluralisme s'il apparaît qu'une entreprise occupe une position dominante, deux points de pourcentage sont déduits de la part d'audience réelle dès lors que ce sont des décrochages au sens de l'article 25, paragraphe 4, qui recueillent les plus hautes audiences sur la chaîne appartenant à cette entreprise.

### 5.2.2. Publicité régionalisée

Depuis l'entrée en vigueur du 18<sup>e</sup> *Rundfunkänderungsstaatsvertrag*<sup>148</sup> (traité portant modification du traité inter-Länder sur la radiodiffusion) au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le RStV dispose expressément que la publicité fait partie intégrante des programmes (article 7, paragraphe 2, première phrase). Or une licence nationale n'autorise le radiodiffuseur à diffuser que des programmes nationaux et ne saurait

---

<sup>148</sup> 18<sup>e</sup> *Rundfunkänderungsstaatsvertrag* du 22 juin 2015, [www.medienpolitik.net/wp-content/uploads/2016/01/20150714\\_18\\_RdfkStV-1.pdf](http://www.medienpolitik.net/wp-content/uploads/2016/01/20150714_18_RdfkStV-1.pdf).



donc permettre la diffusion de publicité régionale. Ce point découle expressément de l'article 7, paragraphe 11, du RStV, introduit récemment. Un radiodiffuseur de programmes nationaux souhaitant régionaliser la diffusion de ses publicités doit en complément solliciter une autorisation auprès de l'office des médias du Land compétent. Selon le RStV, il appartient aux Länder de décider de la possibilité même d'accorder une telle autorisation. Si le droit du Land ne prévoit pas cette éventualité, il n'est tout simplement pas possible de diffuser des publicités régionales au sein d'un programme à diffusion nationale dans ledit Land.

Avant cette modification du RStV, aucune disposition statutaire expresse ne réglementait la publicité régionalisée dans les programmes à diffusion nationale. Dans une décision controversée du 17 décembre 2014, le BVerwG a jugé licite la régionalisation de la publicité sur une chaîne de télévision nationale, ce qui a entraîné la modification correspondante du RStV<sup>149</sup>.

### 5.2.3. Clause d'ouverture concernant la publicité

L'article 46a du RStV, qui concerne le droit de la publicité, constitue une autre disposition importante de promotion de la diversité des médias par l'intermédiaire des chaînes régionales. En vertu de cet article, un Land peut adopter des dispositions dérogatoires pour les chaînes de télévision locales et régionales privées concernant les points suivants du traité inter-Länder :

- a) l'article 7, paragraphe 4, deuxième phrase, fixant le mode de comptabilisation de la publicité sur écran partagé au sein du temps de publicité ;
- b) l'article 7a, paragraphe 3, selon lequel les films, films de cinéma et émissions d'information ne peuvent être interrompus qu'une fois par tranche de 30 minutes ;
- c) l'article 45, paragraphe 1, qui dispose que le temps de diffusion occupé par les spots de publicité télévisés et de téléachat ne peut représenter plus de 20 % par heure.

Quelques Länder (tels que le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie-Palatinat et la Sarre) ont fait usage de cette clause d'ouverture, qui permet un meilleur refinancement des chaînes privées régionales et locales.

### 5.2.4. Présence sur les plateformes

L'article 52b du RStV concernant l'occupation des plateformes va lui aussi dans le sens de la promotion de la diversité des médias par l'intermédiaire des radiodiffuseurs régionaux. En vertu de cet article, relèvent de l'obligation de *must-carry* non seulement les programmes financés par la redevance et définis par la loi (article 52b, paragraphe 1, point 1, alinéa a), mais aussi les programmes privés comportant des décrochages régionaux au sens de l'article 25 du RStV (article 52b, paragraphe 1, point 1, alinéa b), ainsi que les programmes locaux et régionaux, mais aussi les chaînes dites ouvertes (article 52b, paragraphe 1, point 1, alinéa c). Les dispositions de l'article 52b s'appliquent selon un principe de neutralité technologique à toutes les plateformes depuis l'entrée en vigueur du 10<sup>e</sup> *Rundfunkänderungsstaatsvertrag* le 1<sup>er</sup> septembre 2008.

---

<sup>149</sup> Voir le paragraphe 5.4.1 de cette publication.



### 5.3. Aperçu du marché

L'*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (Communauté de travail des radiodiffuseurs de service public de la République fédérale d'Allemagne – ARD) possède neuf organismes de radiodiffusion régionaux. Si certains sont affectés à un territoire coïncidant avec un Land (comme BR en Bavière, RB à Brême, HR en Hesse, WDR en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et SR en Sarre), quatre d'entre eux desservent plusieurs Länder : MDR (littéralement la « radiotélévision de l'Allemagne centrale »), NDR (Allemagne du Nord), RBB (Berlin-Brandebourg) et SWR (Sud-Ouest). La diffusion d'informations régionales par les établissements dépendant de l'ARD se fait d'une part via ses programmes radiophoniques, de l'autre par le *Drittes Fernsehprogramm* (la 3<sup>e</sup> chaîne). Les diffuseurs desservant plusieurs Länder ont eux-mêmes des décrochages régionaux.

Dans le domaine de la radiodiffusion privée, on constate une offre de programmes régionaux d'une grande diversité. A ce jour, il existe 15 chaînes à part entière diffusant à l'échelle d'un Land, 121 chaînes locales ou régionales, ainsi que 27 programmes thématiques et deux chaînes éducatives et de formation continue. En outre, on dénombre 40 chaînes desservant moins de 10 000 foyers, 12 opérant sur des petits réseaux câblés à haut débit et neuf télévisions locales par internet. Outre les fenêtres sur les chaînes à diffusion nationale, il existe 15 décrochages régionaux et un décrochage local. Les offices régionaux des médias fournissent un inventaire des différents programmes et décrochages existants Land par Land<sup>150</sup>.

### 5.4. Evolutions récentes

#### 5.4.1. La décision du BVerwG sur la régionalisation de la publicité et ses conséquences

L'unique raison ayant motivé l'adoption d'un 18<sup>e</sup> *Rundfunkänderungsstaatsvertrag* est l'introduction de la disposition évoquée précédemment concernant la régionalisation de la publicité dans les programmes à diffusion nationale. Cette règle a été instaurée à la suite de la tentative, par le groupe de télévision ProSiebenSat.1, de diffuser de la publicité régionalisée sur ses chaînes nationales Sat.1, ProSieben et Kabel 1<sup>151</sup>. Le groupe souhaitait gagner de nouveaux annonceurs en diffusant des décrochages publicitaires décentralisés et estimait que sa licence de radiodiffusion nationale l'y autorisait. Dans l'hypothèse où l'office des médias de Berlin-Brandebourg, compétent pour la chaîne ProSieben, aurait considéré que la publicité régionalisée n'entrait pas dans le champ de sa licence de diffusion nationale, le groupe jugeait être en droit d'obtenir une extension de la licence existante. L'office des médias n'a pas suivi ProSiebenSat.1 dans son argumentation et lui a interdit la diffusion de publicité régionalisée. Saisi par le groupe, le *Verwaltungsgericht* (tribunal administratif – VG) de Berlin a donné raison à l'office des médias dans sa décision du 26 septembre 2013 (affaire n° VG 27 K 231.12), estimant qu'une autorisation de radiodiffusion nationale accordée conformément à l'article

<sup>150</sup> *TV-Verzeichnis der Medienanstalten*, mis à jour en avril 2015, [www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/ALM-Jahrbuch/Jahrbuch\\_2015/Verzeichnis\\_Fernsehen.pdf](http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/ALM-Jahrbuch/Jahrbuch_2015/Verzeichnis_Fernsehen.pdf).

<sup>151</sup> Avant-propos du projet de traité, « Vorblatt zum Entwurf des Achtzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge », point I « Wesentlicher Inhalt des Achtzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages », [www.medienpolitik.net/wp-content/uploads/2016/01/20150714\\_18\\_RdfkStV-1.pdf](http://www.medienpolitik.net/wp-content/uploads/2016/01/20150714_18_RdfkStV-1.pdf).



20a du RStV n'incluait pas la diffusion de publicité régionalisée. Selon le tribunal, la publicité fait partie intégrante d'un programme et une licence de radiodiffusion nationale donne uniquement le droit de mettre en place un programme de télévision pouvant être capté de façon uniforme dans tout le pays. Le VG a en outre jugé que ProSiebenSat.1 ne pouvait pas non plus demander une extension de sa licence de radiodiffusion en l'absence d'une base juridique pour ce faire<sup>152</sup>.

ProSiebenSat.1 a fait appel de cette décision auprès du BVerwG. Celui-ci n'a pas suivi la décision rendue en première instance et a estimé, dans un arrêt du 17 décembre 2014 (affaire n° 6 C 32/13) que la diffusion de publicité régionalisée était recevable sur les chaînes à diffusion nationale. Selon le BVerwG, seul le contenu éditorial fait partie intégrante du programme, et non la publicité. Le RStV ne contiendrait en outre aucune disposition limitant le périmètre de diffusion des messages publicitaires<sup>153</sup>.

L'avant-propos du 18<sup>e</sup> *Rundfunkänderungsstaatsvertrag* souligne sans ambages que le projet du groupe ProSiebenSat.1 de diffuser de la publicité régionalisée a été « globalement critiqué » par les Länder, « car il venait empiéter sur le marché des annonceurs des radiodiffuseurs locaux et régionaux et de la presse ». La décision rendue par le BVerwG d'autoriser la régionalisation de la publicité a été l'occasion « d'intégrer dans le RStV une réglementation expresse de la diffusion de publicité à une échelle non nationale<sup>154</sup> ». Désormais, le RStV dispose explicitement que la publicité fait partie intégrante d'un programme (article 7, paragraphe 2, première phrase), mais aussi qu'il est du ressort des Länder d'autoriser la publicité régionalisée dans les programmes à diffusion nationale et d'octroyer si nécessaire des autorisations distinctes en fonction du droit du Land concerné (article 7, paragraphe 11).

La Basse-Saxe a précisé dans une déclaration officielle relative au traité inter-Länder qu'elle ne ferait pas usage de cette possibilité. Le projet d'accord de coalition du gouvernement régional nouvellement élu dans le Bade-Wurtemberg le 13 mars 2016 comporte également un passage concernant la régionalisation de la publicité : le gouvernement du Land ne souhaite pas autoriser la publicité régionalisée sur les chaînes nationales, afin que les marchés publicitaires régionaux restent l'apanage des médias régionaux<sup>155</sup>. Les accords de coalition des nouveaux gouvernements régionaux de Saxe-Anhalt et de Rhénanie-Palatinat, également élus au printemps 2016, ne font nulle mention de cette question<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> *Verwaltungsgericht Berlin*, décision du 26 septembre 2013, <https://openjur.de/u/674779.html>. Voir Matzneller P., « Le VG de Berlin interdit le décrochage régional publicitaire pour les chaînes de radiodiffusion nationale », IRIS 2013-10/18, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2013, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/10/article18.fr.html>.

<sup>153</sup> *Bundesverwaltungsgericht*, décision du 17 décembre 2014,

[www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=171214U6C32.13.0](http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=171214U6C32.13.0). Voir Matzneller P., « Le BVerwG autorise la régionalisation de la publicité par une chaîne nationale », IRIS 2015-3/8, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2015, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/3/article8.fr.html>.

<sup>154</sup> Avant-propos du projet de traité, *op. cit.*, point I.

<sup>155</sup> Projet d'accord de coalition, « Entwurf des Koalitionsvertrages der Regierung Baden-Württemberg für 2016-2021 », p. 45, <https://www.gruene-bw.de/app/uploads/2016/05/GrueneBW-Koalitionsvertrag-2016-Entwurf.pdf>.

<sup>156</sup> Accord de coalition, « Koalitionsvertrag der Regierung Sachsen-Anhalt für 2016-2021 », [www.mz-web.de/blob/23921574/f65903fdc8422613acbf092fe555830d/d-vertrag-200416-data.pdf](http://www.mz-web.de/blob/23921574/f65903fdc8422613acbf092fe555830d/d-vertrag-200416-data.pdf). Accord de coalition, « Koalitionsvertrag der Regierung Rheinland-Pfalz für 2016-2021 », [www.swr.de/-/id=17318942/property=download/nid=1682/ab664b/index.pdf](http://www.swr.de/-/id=17318942/property=download/nid=1682/ab664b/index.pdf).



## 5.4.2. Décrochages régionaux : règles de procédure et constitutionnalité

Concernant les décrochages régionaux, les tribunaux administratifs de Kassel et de Neustadt an der Weinstraße ont récemment rendu deux décisions intéressantes qui ont notamment trait à la question des règles de procédure applicables dans le choix des décrochages régionaux.

La société de production télévisée TV Illa GmbH & Co. KG conçoit pour la chaîne privée nationale Sat.1 des décrochages régionaux au sens de l'article 25, paragraphe 4, du RStV concernant la Hesse et la Rhénanie-Palatinat. TV Illa a sollicité le renouvellement de sa licence auprès des deux offices des médias compétents, la *Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien* (Office régional de la Hesse des radiodiffuseurs privés et des nouveaux médias – LPR) et la *Landeszentrale für Medien und Kommunikation* (Office central des médias et des communications – LMK) de Rhénanie-Palatinat, lequel lui a été accordé dans les deux cas. Après plusieurs appels infructueux, Sat.1 a introduit deux recours au motif que l'avis de licence émis comportait des erreurs juridiques sur la forme et sur le fond. L'octroi des licences aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres, conformément à l'article 31, paragraphe 4, du RStV. En outre, l'obligation de financer des décrochages régionaux constituait selon le radiodiffuseur un prélèvement spécial incompatible avec la liberté de radiodiffusion inscrite à l'article 5 de la *Grundgesetz*.

L'article 31, paragraphe 4, du RStV établit des règles de procédure concernant l'aménagement des temps d'antenne destinés à des tiers indépendants. Tout radiodiffuseur atteignant une part d'audience de 10 % est tenu d'accorder du temps d'antenne à des tiers indépendants (article 26, paragraphe 5, du RStV). En vertu de l'article 31, paragraphe 4, ces programmes télévisés font l'objet d'un appel d'offres organisé par l'office des médias compétent. Les soumissions reçues doivent être étudiées du point de vue de leur compatibilité avec les dispositions du RStV et avec le droit régional pertinent. Dans un premier temps, une sélection de décrochages régionaux susceptibles d'être autorisés est choisie, en accord avec le radiodiffuseur principal. S'il se révèle impossible de trouver un terrain d'entente, l'office des médias sélectionne le candidat qui semble susceptible de contribuer le plus à la diversité de la programmation du radiodiffuseur principal.

Le VG de Neustadt an der Weinstraße a rejeté la plainte par un jugement du 1<sup>er</sup> mars 2016 (affaire n° 5 K 977/14.NW). Il a estimé que les règles de procédure applicables aux tiers indépendants ne concernaient pas les décrochages régionaux et que l'office des médias n'était donc pas tenu de procéder à un appel d'offres. Ni l'article 25, paragraphe 4, première phrase, du RStV, qui formule l'obligation de diffuser des décrochages régionaux, ni son article 25, paragraphe 4, quatrième phrase, qui formule celle de financer ces décrochages, ne vont à l'encontre de la liberté de radiodiffusion inscrite dans la *Grundgesetz*<sup>157</sup>.

Le VG de Kassel avait déjà adopté une décision similaire par un jugement du 1<sup>er</sup> décembre 2015 (affaire n° 1 K 618/13.KS). Dans un bref exposé oral des motifs, le tribunal a déclaré que la décision attaquée ne comportait aucune faille, ni sur la forme ni sur le fond<sup>158</sup>. Dans ces deux affaires, le tribunal a cependant approuvé le recours en appel au tribunal administratif supérieur.

<sup>157</sup> *Verwaltungsgericht* de Neustadt an der Weinstraße, décision du 1<sup>er</sup> mars 2016,

[www2.miv.rlp.de/icc/justiz/nav/613/binarywriterservlet?imgUId=af3104e2-a318-1451-8b8f-960602e4e271&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111](http://www2.miv.rlp.de/icc/justiz/nav/613/binarywriterservlet?imgUId=af3104e2-a318-1451-8b8f-960602e4e271&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111).

<sup>158</sup> *Verwaltungsgericht* de Kassel, décision du 1<sup>er</sup> décembre 2015, communiqué de presse du tribunal : [https://vg-kassel-justiz.hessen.de/irj/VG\\_Kassel\\_Internet?rid=HMdJ\\_15/VG\\_Kassel\\_Internet/sub/d3a/d3a1d4f4-fba3-1517-9cda-a2b417c0cf46,,11111111-2222-3333-4444-100000005003%26overview=true.htm](https://vg-kassel-justiz.hessen.de/irj/VG_Kassel_Internet?rid=HMdJ_15/VG_Kassel_Internet/sub/d3a/d3a1d4f4-fba3-1517-9cda-a2b417c0cf46,,11111111-2222-3333-4444-100000005003%26overview=true.htm). Voir Beckendorf I., « Obligation pour les chaînes de télévision privées de diffuser un programme régional », IRIS 2016-3/7, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016,

<http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/3/article7.fr.html>.



## 5.5. Perspectives

Après l'entrée en vigueur du 18<sup>e</sup> *Rundfunkänderungsstaatsvertrag*, il reste à voir quels Länder feront usage de la possibilité qui leur est offerte d'autoriser la publicité régionalisée. Dans la mesure où cette modification du RStV est intervenue après que les Länder ont « globalement critiqué » le projet d'introduire de la publicité régionalisée, il n'est même pas certain qu'un seul Land se saisisse de cette compétence. Si cette possibilité était introduite, il est fort probable que certaines chaînes nationales demanderaient à en bénéficier et à diffuser des publicités régionalisées : la perspective d'une augmentation des recettes publicitaires grâce aux marchés publicitaires régionaux suscite en effet de grands espoirs. Il est à craindre que les médias régionaux subiraient de ce fait une perte de revenus, ce qui aurait des conséquences néfastes pour la diversité des médias.





## 6. Italie

Francesca Pellicanò, AGCOM<sup>159</sup>

### 6.1. Introduction générale

Par comparaison aux autres Etats européens, l'Italie présente une approche atypique des services de médias audiovisuels locaux<sup>160</sup>.

- Historiquement, les chaînes de télévision locales jouent un rôle important en Italie depuis le début de leurs activités. Elles ont été reconnues officiellement en 1976 par le jugement no 202 de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), qui a déclaré anticonstitutionnel le monopole d'Etat sur la radiodiffusion.
- Depuis, le nombre de radiodiffuseurs à l'échelle des régions ou des zones urbaines n'a cessé d'augmenter. A l'époque de l'analogique, leur nombre était déjà supérieur à 500, selon les estimations, mais il a connu une augmentation exponentielle depuis le passage au numérique et dépasse aujourd'hui la barre des 3 000 (en comptant les chaînes offrant des programmes en différé et les rediffusions dans d'autres zones locales), à raison de près de six chaînes par multiplex.
- Plusieurs facteurs ont contribué, au cours des dernières années, à faire baisser les audiences des médias locaux et les investissements publicitaires dont ils bénéficiaient. Citons la fin de la diffusion analogique en 2012, suivie par un nouveau plan d'attribution des numéros de chaînes, mais aussi la popularité accrue de nouvelles chaînes thématiques et de chaînes de niche de la TNT, ainsi que des services à la demande. Le lien très fort qui existe entre les médias régionaux et leurs territoires respectifs apparaît néanmoins comme un atout crucial pour renforcer le pluralisme de l'information.

<sup>159</sup> Les opinions exprimées dans le présent chapitre sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position de l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

<sup>160</sup> Dans la mesure où il existe en Italie des services de médias audiovisuels à l'échelon des régions, mais aussi des provinces, il est préférable de les désigner globalement par le vocable « médias locaux ».



## 6.2. Cadre juridique : « portée locale » et principe fondamental d'« activité médiatique locale »

Les administrations italiennes disposant des compétences les plus importantes en matière de médias locaux sont le ministère du Développement économique<sup>161</sup>, l'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (Autorité des communications – AGCOM) et les *Comitati Regionali per le Comunicazioni* (comités régionaux des communications – Co.Re.Com.), qui sont incorporés dans les administrations régionales, mais mènent leurs missions sur la base de compétences déléguées par l'AGCOM.

Selon l'article 2(1), point z, du code des services de médias audiovisuels et radiophoniques (*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*<sup>162</sup>, ci-après « code SMAV »), l'expression « télévision de portée locale » (*ambito locale televisivo*) désigne une activité de radiodiffusion exercée sur un maximum de dix zones qui ne sont pas nécessairement limitrophes, dès lors que la couverture n'excède pas 50 % de la population italienne. Le code précise également que lorsque la portée est qualifiée de « régionale » ou de « provinciale », l'activité de radiodiffusion est limitée au territoire visé et ne peut dépasser les frontières de la région ou de la province considérée.

L'article 8 du code SMAV reconnaît l'importance des médias locaux dans la valorisation et la diffusion de la culture locale et régionale dans le cadre de l'unité politique, culturelle et linguistique du pays, et comporte des dispositions relatives à la protection des minorités linguistiques reconnues par la loi. Dans le paragraphe 2 du même article, le législateur évoque la protection dont bénéficient les services locaux et régionaux au sein du système des médias audiovisuels italien.

Le code SMAV instaure en particulier une garantie spécifique en faveur des médias locaux, puisqu'un tiers de la capacité de transmission doit leur être réservé dans le plan national d'attribution des fréquences. Ce plan, dont l'adoption incombe statutairement à l'AGCOM, doit être soumis aux régions en fonction de l'emplacement des installations de radiodiffusion. Dans un souci de protection des minorités linguistiques, les régions autonomes de la Vallée d'Aoste et du Frioul-Vénétie Julienne, ainsi que les provinces autonomes de Trente et de Bolzano doivent approuver ce plan.

Chaque région adresse ses commentaires à l'AGCOM sous trente jours. En l'absence de réaction, le plan est réputé accepté. Depuis que la fin de la radiodiffusion analogique (2012) a été fixée par la loi en 2008<sup>163</sup>, le ministère du Développement économique a divisé le territoire italien en 16 zones techniques, en déterminant la date du passage au numérique région par région. Dans les deux années qui ont suivi, l'AGCOM a progressivement adopté ses différents plans régionaux d'attribution des fréquences.

Selon le nouveau règlement de l'AGCOM relatif à la télévision numérique terrestre (*nuovo regolamento relativo alla radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale*<sup>164</sup>), une même entité ne peut obtenir l'autorisation de radiodiffuser plus de 20 % des programmes de télévision locaux d'une même région ou province, tandis que la population desservie par une radio ne peut excéder 15 millions d'habitants.

---

<sup>161</sup> Depuis 2008, le ministère du Développement économique a absorbé les compétences du défunt ministère de la Communication.

<sup>162</sup> Nous nous référons ici au *decreto legislativo* n° 177/2005 tel que modifié en 2010, 2012 et 2015, qui constitue aussi le cadre juridique national transposant la Directive Services de médias audiovisuels (SMAV).

<sup>163</sup> Voir *legge* 222/2007, qui met à jour la *legge* 66/2001 elle-même modifiée à de nombreuses reprises.

<sup>164</sup> *Delibera* n° 353/11/CONS.



### 6.3. Réglementation, marché et financement du secteur

Afin de stabiliser la situation des chaînes, le législateur a introduit dans la loi une disposition destinée à optimiser l'exploitation des fréquences après l'arrêt de la diffusion analogique en 2012. Selon l'article 32 du code SMAV, l'AGCOM est tenue d'adopter une réglementation concernant la numérotation des chaînes afin que les radiodiffuseurs soient assurés de bénéficier de conditions égales, transparentes et non discriminatoires s'agissant de leur place dans la numérotation automatique des canaux. L'AGCOM peut modifier ce plan dans un souci de cohérence avec l'évolution du marché après consultation des parties intéressées. Le même article rappelle le droit des utilisateurs à modifier et à personnaliser l'ordre des chaînes sur la plateforme numérique terrestre de leur terminal. L'article 32 (2), définit les principes généraux auxquels l'AGCOM doit se conformer<sup>165</sup>.

Conformément à ces dispositions et au terme d'une consultation publique menée auprès des parties intéressées, l'AGCOM a adopté par la résolution (*delibera*) n° 366/10/CONS un plan de numérotation qui attribue aux chaînes généralistes (anciennement analogiques) les numéros 1 à 9 et aux chaînes locales les numéros 10 à 19 et 71 à 99. Ce plan a fait l'objet d'une procédure judiciaire de longue haleine, dont les dernières évolutions sont présentées ci-après, au point 6.5.

Comme la plupart des secteurs industriels et productifs en Italie, notamment lorsqu'ils concernent avant tout des PME, la radiodiffusion locale a inévitablement souffert de la crise économique. Cette dernière a entraîné une diminution constante des ventes d'espaces publicitaires, aggravée par une concurrence accrue due au développement en Italie des services de médias audiovisuels, qui vient ajouter un problème économique de plus à un marché en plein bouleversement.

L'importance des activités des médias locaux reconnus par le législateur est confortée dans les faits par l'existence d'une multitude de modes de financement, à l'échelon tant national que régional.

Du côté de l'Etat, trois méthodes de financement coexistent actuellement : des mesures d'accompagnement ; le remboursement de certains frais, doublé d'autres facilités ; enfin, d'autres formes d'aides. S'agissant de la première catégorie, un règlement adopté par le ministère dans les années 1990 a défini les critères d'attribution des fonds de contribution annuels destinés aux médias locaux. Chaque année, au plus tard le 31 janvier, le ministère du Développement économique publie un avis précisant les conditions et les modalités d'octroi de ces financements. Pour en bénéficier, un radiodiffuseur local doit avoir souscrit aux codes d'autorégulation relatifs au téléachat et à la protection des mineurs, être à jour de ses impôts et des cotisations sociales de ses employés, et ne pas avoir engagé une procédure de faillite. Le montant annuel du financement accordé est déterminé par le ministère, en fonction de la situation géographique du radiodiffuseur. Pour leur part, les Co.Re.Com adoptent un classement en fonction de critères prédéterminés. A la suite de l'examen des dépenses, il a été décidé de réduire fortement ces sommes au cours des dernières années.

---

<sup>165</sup> Ces principes et critères sont les suivants : a) la simplicité d'utilisation du plan de numérotation national ; b) la prise en compte des habitudes des utilisateurs, en particulier dans le cas des chaînes généralistes (anciennement analogiques) et des radiodiffuseurs locaux ; c) l'attribution des places des chaînes nationales dans la numérotation sur la base de leur genre (semi-généraliste, pour enfants, d'information, culturelle, de sport) ; d) la délimitation d'un bloc de numéros spécifique consacré aux services de médias audiovisuels de la TNT à péage ; e) l'insertion, dans les conditions d'utilisation de la numérotation, de la possibilité que deux chaînes relevant d'un même genre échangent leur place après en avoir informé l'AGCOM et le ministère compétent ; f) la possibilité de réviser le plan en fonction de l'évolution du marché, après consultation des parties intéressées.



Le deuxième type de contribution consiste en un remboursement partiel (à 80 %) des dépenses engagées pour les abonnements à des services d'information, en une réduction de 50 % des frais de téléphone et d'autres services publics, ainsi qu'en la possibilité d'accéder à des crédits subventionnés pour mener une restructuration économique et productive.

Quant aux autres formes d'aides accordées aux médias locaux, le droit prévoit la possibilité de contribuer aux dépenses qu'ils engagent en matière d'innovations technologiques et pour moderniser leurs équipements et infrastructures ; le remboursement des coûts est également possible dans le cas des messages radiodiffusés sur les médias locaux pendant les campagnes électorales.

Décembre 2015 a marqué une évolution importante. Le Parlement italien a décidé de supprimer le système de financement présenté ici dans le cadre de l'application de la *legge di stabilità 2016* (loi de stabilité 2016 – texte annuel adopté par le parlement sur les questions de stabilité financière et économique).

La loi modifie le cadre réglementaire concernant la redevance due à la radiodiffusion de service public. Un sous-quota de recettes exceptionnelles<sup>166</sup> est destiné, dans des proportions ne pouvant pas excéder 50 millions d'EUR, à un *Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione* (Fonds pour le pluralisme et l'innovation de l'information) nouvellement institué. Ce fonds destiné aux médias locaux viendra remplacer le système actuel et fonctionnera sur la base d'un règlement ministériel qui, à la date où nous publions, n'a pas encore été adopté. A cet effet, le ministère du Développement économique a toutefois publié des « lignes directrices pour l'élaboration du règlement relatif aux critères et à la procédure d'octroi de financements aux télévisions et radios locales<sup>167</sup> » et ouvert en juin 2016 une consultation publique à ce sujet. Le fonds vise à promouvoir la réalisation d'objectifs d'intérêt public tels que la promotion du pluralisme de l'information, le soutien à l'emploi dans le secteur, l'amélioration de la qualité des contenus radiodiffusés, ainsi que des mesures d'incitation pour l'utilisation de technologies innovantes.

Concernant le financement à l'échelon régional, chaque région est habilitée à adopter des lois<sup>168</sup> mettant en place des mesures durables en faveur des médias locaux, en particulier en ce qui concerne la participation aux frais de mise en place et d'exploitation des installations.

## 6.4. Un aspect particulier du système italien : la radiodiffusion régionale de service public

Le code SMAV précise également les missions spécifiques qui incombent à la Rai, le radiodiffuseur de service public, y compris s'agissant des médias locaux.

Un certain nombre de dispositions juridiques<sup>169</sup> forment le cadre italien relatif à la radiodiffusion de service public. Celle-ci est confiée à un concessionnaire en vertu d'un accord de 20

<sup>166</sup> Terme désignant toute recette excédant celles qui avaient été estimées dans le budget prévisionnel.

<sup>167</sup> Disponible sur : [http://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/linee\\_guida\\_contributi\\_emittenza\\_radio-tv\\_maggio\\_2016.pdf](http://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/linee_guida_contributi_emittenza_radio-tv_maggio_2016.pdf).

<sup>168</sup> L'article 117 de la Constitution italienne est consacré au partage de la compétence législative entre l'Etat et les régions. Les régions possèdent une compétence générale pour adopter des lois, tandis que l'Etat ne peut légiférer que dans les domaines énumérés dans la Constitution. La compétence générale en matière de systèmes de communication est partagée. En d'autres termes, à l'intérieur du cadre juridique national, les régions peuvent adopter leurs propres lois régionales.

<sup>169</sup> Il s'agit pour l'essentiel des articles 45 à 49 du code SMAV, qui ont été modifiés en décembre 2015 par la loi de stabilité déjà mentionnée. D'autres dispositions contraignantes figurent dans la loi n° 249/97 établissant l'AGCOM et définissant ses compétences



ans passé entre l'Etat, représenté par le ministère du Développement économique, et le radiodiffuseur, en l'occurrence la Rai. L'accord établit le cadre général, tandis que les dispositions relatives aux missions et aux droits du concessionnaire figurent dans le code SMAV ainsi que dans le contrat de service public signé tous les trois ans par le ministère et le radiodiffuseur sur la base de lignes directrices définies par l'AGCOM. Le contrat de services, très précis et détaillé, est redéfini tous les trois ans en fonction de l'évolution du marché, du progrès technologique et des modulations des besoins culturels, nationaux et locaux.

Selon les dispositions du code SMAV, le concessionnaire de service public propose ses services conformément au contrat national conclu avec le ministère, mais aussi à des contrats régionaux et provinciaux (pour les provinces autonomes de Trente et Bolzano). Ceci permet aux autorités locales de calibrer le service public local en fonction des besoins réels constatés sur le terrain. Lorsqu'elles adoptent des lois en la matière, les régions peuvent de plus définir des missions de service public spécifiques qui incomberont au radiodiffuseur de service public dans le cadre des programmes destinés au public local.

En ce qui concerne les médias locaux, afin de protéger l'existence des minorités linguistiques, le cadre juridique établit une obligation de diffuser des programmes de télévision et de radio en allemand et en ladin dans la province autonome de Bolzano, en français dans la région autonome de la Vallée d'Aoste et en slovène dans le Frioul-Vénétie Julienne. Le radiodiffuseur de service public doit en outre être organisé sur une base régionale et l'une de ses missions consiste à valoriser et à développer des centres de production locaux, notamment en vue de promouvoir les cultures et les langues locales.

L'une des particularités du service public italien est l'obligation, inscrite dans la loi et dans les dispositions du contrat de service public, d'assurer « un service d'information adéquat à l'échelle régionale et provinciale ». L'objectif de cette disposition se comprend aisément : la diffusion d'informations concernant l'actualité du territoire local garantit une participation citoyenne plus complète et mieux informée.

Conformément à cet objectif, l'une des chaînes de service public, Rai 3, doit prévoir dans sa grille quotidienne des créneaux horaires spécifiques (« fenêtres ») pour diffuser des émissions d'actualité et des programmes locaux. L'organisation de la Rai sur le territoire facilitant l'existence de rédactions régionales, la chaîne réserve chaque jour une partie de sa programmation à l'information locale, sous la forme d'éditions du journal télévisé centrées sur le territoire concerné et ses thématiques propres. Plus précisément, elle en diffuse trois par jour (à 14 heures, 19 h 30 et après minuit) avec des éditions spéciales pour les régions et provinces possédant des minorités linguistiques, ainsi que des émissions quotidiennes consacrées aux questions d'actualité locales, une revue de presse locale, des prévisions météorologiques, des débats et des informations sur l'actualité culturelle du territoire.

Afin que l'information locale bénéficie d'une bonne diffusion et que les citoyens puissent se tenir informés de l'actualité de leur région même lorsqu'ils sont en déplacement, la version par satellite de Rai 3 diffuse en alternance les journaux télévisés locaux des régions les plus densément peuplées.

---

(notamment concernant les radiodiffuseurs de service public), dans certains articles de la loi n° 223/90 (s'agissant de la redevance audiovisuelle revenant au service public), dans la loi n° 103/75 (en ce qui concerne le droit d'accès aux programmes et les minorités linguistiques), ainsi que dans la loi n° 28/2000 (pour ce qui est des obligations en matière de communication politique et de campagnes électorales).



## 6.5. Evolutions récentes

Ainsi que nous l'avons signalé plus haut<sup>170</sup>, le plan de numérotation des chaînes a fait l'objet de plusieurs jugements et appels. Les procédures judiciaires ont pris fin en 2016 avec un jugement de la Cour suprême de cassation (*Corte di cassazione*). En 2010, un radiodiffuseur local avait remis le plan en question et demandé son annulation partielle, souhaitant que les places 8 et 9 sur la liste soient attribuées à des médias locaux. Si le tribunal administratif régional de première instance (*tribunale amministrativa regionale – TAR*) a rejeté la plainte, le Conseil d'Etat (*Consiglio di Stato*), la plus haute juridiction administrative, a déclaré le plan nul, annulant la résolution (*delibera*) et demandant à l'AGCOM d'adopter un nouveau plan.

L'AGCOM a sans tarder lancé une consultation publique sur un nouveau projet de règlement en 2012 et adopté un autre plan de numérotation en 2013. Cette fois encore, un radiodiffuseur local l'a contesté et s'est plaint que les canaux 8 et 9 ne reviennent pas à des médias locaux. Le Conseil d'Etat a initialement fait droit à sa demande, mais l'AGCOM et le ministère italien du Développement économique ont fait appel de cette décision devant la Cour suprême de cassation qui, en février 2016, a rendu un arrêt conforme à la position des administrations et confirmant la validité du plan.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, la répartition des fréquences pour les services de médias audiovisuels sur la plateforme numérique terrestre fait partie des missions de l'AGCOM, chargée de garantir l'allocation efficace de cette ressource rare. Ce faisant, elle doit notamment respecter le plan numérique adopté à Genève en 2006 par la Conférence régionale des radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications.

Un certain nombre de manquements aux principes convenus ont entraîné une multiplication des cas de médias locaux italiens interférant avec des services de médias étrangers, allant parfois jusqu'à couvrir les signaux de radiodiffusion de ces derniers dans les pays limitrophes. La persistance de ces problèmes a conduit le gouvernement italien à adopter en 2013 une loi<sup>171</sup> qui prévoit de mettre un terme à ces situations d'interférence sous un certain délai. Parmi les solutions envisagées figurent la libération des fréquences concernées par les utilisateurs ou, si nécessaire, leur désactivation forcée, assortie d'amendes compensatoires. L'AGCOM a mis en œuvre cette disposition en modifiant le plan national d'attribution des fréquences par la résolution n° 480/14/CONS qui supprime les fréquences provoquant des interférences.

En complément, la loi de stabilité budgétaire de 2015 (*legge di stabilità 2015*) prévoit de nouvelles missions dans ce domaine pour l'autorité de régulation. Elle confie à l'AGCOM le soin de modifier la répartition des fréquences numériques terrestres revenant aux médias locaux, en utilisant les fréquences allouées à l'Italie à l'échelon international qui ne sont pas attribuées à des opérateurs de réseaux nationaux diffusant sur la plateforme numérique terrestre. La loi dispose que les fréquences ainsi définies doivent être réparties afin que les capacités de transmission correspondantes soient mises à la disposition des fournisseurs locaux de services de médias audiovisuels. Ces fournisseurs seront choisis par le ministère du Développement économique, qui se fondera sur des listes régionales.

L'AGCOM a procédé avec la rapidité et l'efficacité nécessaires au déploiement des nouveaux réseaux, en tenant compte de la diminution des besoins en investissements. Dans la même optique,

---

<sup>170</sup> Voir paragraphe 6.3.

<sup>171</sup> *Decreto-legge* n° 145/2013, converti en loi en 2014.



la réutilisation d'une même fréquence est autorisée dans les zones non limitrophes, afin d'éviter les interférences tout en garantissant aux médias locaux une capacité de transmission accrue.

## 6.6. Conclusions

Dans un marché de plus en plus mondialisé, il peut paraître curieux, voire anachronique, d'adopter des mesures de soutien aux médias régionaux et provinciaux, en particulier dans un domaine tel que celui des services de médias audiovisuels, caractérisé par des changements technologiques constants. De fait, à l'ère d'internet, les médias locaux sont plus importants que jamais. C'est particulièrement le cas en Italie où, pour des raisons tant historiques que géographiques et compte tenu de la présence de minorités linguistiques, il est essentiel de pérenniser les « voix des territoires », ainsi que l'on appelle souvent les médias locaux. C'est la raison pour laquelle une réglementation spécifique est nécessaire. Elle regroupera *in fine* l'ensemble des mesures politiques et réglementaires qui s'imposent, afin de promouvoir une plus grande solidité économique et de garantir les emplois. Tel est le prix à payer pour conserver une programmation de qualité dans les médias locaux, qui peuvent être considérés comme un service d'intérêt général.





## 7. Pays-Bas

Benjamin Selier, IViR

### 7.1. Introduction générale

C'est au cours des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle que les radiodiffuseurs régionaux des Pays-Bas ont commencé à développer les structures que l'on connaît actuellement. Ils en sont peu à peu venus, au sein du système de radiodiffusion publique, à former une entité distincte, reconnue et financée par l'Etat. Les 13 radiodiffuseurs régionaux ont commencé à émettre à partir de 12 régions différentes. Du point de vue de leur financement et de leurs contenus, ils étaient fermement ancrés dans leur territoire respectif<sup>172</sup>. Ces 13 entités ont été réunies dans la *Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking*<sup>173</sup> (Fondation de la radiodiffusion régionale pour la consultation et la coopération – ROOS), qui a mis en place la politique générale des radiodiffuseurs. Jusqu'à une date récente, elle agissait en leur nom concernant les questions de nature politique et s'occupait pour eux des négociations sur les conditions de travail avec le personnel des radiodiffuseurs régionaux. Le conseil de la fondation ROOS était composé de représentants des radiodiffuseurs régionaux. Malgré cette coopération au sein de la fondation, les radiodiffuseurs régionaux demeuraient des entités distinctes et indépendantes, centrée chacune sur son territoire, sans plus de coopération entre les différentes régions.

A l'issue des élections législatives de 2012 aux Pays-Bas, le nouveau gouvernement s'est employé à réformer en profondeur le système public de radiodiffusion<sup>174</sup>. Cette restructuration a également concerné le système de radiodiffusion régionale publique, dans l'optique d'aller vers un radiodiffuseur plus moderne. Par une lettre datée de septembre 2015, Sander Dekker, secrétaire d'Etat à l'Education, à la Culture et à la Science, a communiqué au Parlement néerlandais un plan en trois étapes visant à réformer les radiodiffuseurs de service public régionaux s'agissant de leur financement, de leurs programmes et de leur organisation. Pour permettre ces changements, le secrétaire d'Etat a dû modifier la loi de 2008 relative aux médias (*Mediawet 2008*), le cadre juridique dont dépendent les activités des radiodiffuseurs de service public. Le 15 mars 2016, le Sénat a fini

---

<sup>172</sup> Van der Linden, C., *Media in stad en streek*, Otto Cramwinkel Uitgever, Amsterdam, 1993, p. 37 à 40.

<sup>173</sup> [www.roosrtv.nl/roosrtv/Over%20ROOS.html](http://www.roosrtv.nl/roosrtv/Over%20ROOS.html).

<sup>174</sup> Kamerstukken II, 2012-2013, 33 400, n° 29,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/documenten/kamerstukken/2012/12/06/uitwerking-regeerakkoord-rutte-ii-onderdeel-media>.



par adopter les modifications nécessaires à la loi relative aux médias<sup>175</sup>. Le présent chapitre propose une vue d'ensemble de ce cadre réglementaire, présente les grandes caractéristiques du marché de la radiodiffusion régionale et aborde certains points propres à ce secteur aux Pays-Bas. Il retrace également les évolutions récentes déjà brièvement évoquées ci-dessus et offre un aperçu des défis actuels et à venir pour la radiodiffusion régionale publique néerlandaise.

## 7.2. Cadre réglementaire

Ainsi que nous l'avons rappelé, c'est la loi de 2008 relative aux médias qui constitue le cadre régissant les activités des radiodiffuseurs publics régionaux aux Pays-Bas. Ce texte, voté par le Parlement en 2008, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il réglemente l'accès au système de radiodiffusion en général et fixe un certain nombre d'obligations aux radiodiffuseurs publics, notamment celle de garantir le pluralisme des médias. La loi de 2008 relative aux médias fournit également le fondement juridique de la radiodiffusion régionale en affirmant l'existence d'une mission de service public des médias (*publieke mediaopdracht*) qui consiste, entre autres, à proposer des émissions de service public à l'échelon national, régional et local. Les radiodiffuseurs de service public sont juridiquement tenus de proposer des contenus d'information, au sens large, des émissions culturelles, éducatives et de divertissement<sup>176</sup>.

Le 15 mars 2016, le sénat a adopté des modifications à la loi de 2008 relative aux médias en vue de réformer le système de radiodiffusion régionale. L'objectif invoqué par le secrétaire d'Etat consistait à transférer la responsabilité administrative et financière des radiodiffuseurs régionaux vers le gouvernement central et à réduire de 17 millions d'EUR le budget qui leur était alloué jusqu'alors. S'inscrivant dans un plan destiné à améliorer l'organisation des radiodiffuseurs publics régionaux et le rapport coût-efficacité de leur fonctionnement, ces modifications créent un nouvel organisme de coopération et de coordination pour la mise en œuvre de la mission des médias de service public à l'échelon régional. La fondation ROOS va cesser d'exister sous sa forme actuelle et être remplacée par un seul organisme unifié, responsable de la radiodiffusion de service public régionale, baptisé *Regionale Publieke Omroep*<sup>177</sup> (Radiodiffuseurs publics régionaux – RPO). Le secrétaire d'Etat a annoncé que la fondation ROOS serait transformée afin d'assumer ces nouvelles fonctions<sup>178</sup>. Là où la fondation ne jouait qu'un rôle de facilitateur, toutefois, la nouvelle entité formera une institution centralisée, légalement responsable de l'ensemble de la radiodiffusion régionale. La définition des grandes orientations en la matière incombera au RPO, et non plus aux 13 radiodiffuseurs indépendants.

La loi de 2008 relative aux médias réglemente également la radiodiffusion privée. Ses dispositions dans ce domaine reprennent, pour l'essentiel, les exigences minimales fixées par la Directive Services de médias audiovisuels. C'est sur ce fondement que sont octroyées des licences de radio et de télévision commerciales. Quatre fréquences de radio régionales privées ont ainsi été mises à disposition. S'agissant de la diffusion audiovisuelle, les radiodiffuseurs doivent conclure leurs

---

<sup>175</sup> *Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst* (loi du 16 mars 2016 modifiant la loi de 2008 relative aux médias concernant l'avenir des services de médias publics), [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie\\_wet\\_3/document3/f=/vk2sf5wvjz8.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160330/publicatie_wet_3/document3/f=/vk2sf5wvjz8.pdf).

<sup>176</sup> Article 2.1 de la *Mediawet 2008*.

<sup>177</sup> Kamerstukken II, 2015-2016, 32 827, n° 78, *op. cit.*

<sup>178</sup> Kamerstukken II, 2015-2016, 32 827, n° 78, *op. cit.*



propres accords avec les distributeurs (câblo-opérateurs, IPTV, T-DAB). Il n'existe qu'un nombre limité de chaînes et de stations de télévision et de radio commerciales.

### 7.3. Panorama du marché

Ainsi que nous l'avons évoqué en introduction, il existe aux Pays-Bas 13 radiodiffuseurs régionaux de service public, répartis sur les 12 provinces du pays. Chacun est investi d'une mission de service public et fait office de « radiodiffuseur d'urgence », c'est-à-dire qu'il peut devenir l'un des principaux canaux de communication des pouvoirs publics dans la région en cas de situation de crise. La Hollande-Méridionale, première province des Pays-Bas par sa population, est la seule disposant de deux radiodiffuseurs régionaux de service public. De manière générale, les différentes chaînes ne sont donc pas en concurrence pour conquérir des parts d'audience, chacune ayant sa propre zone de desserte. Le radiodiffuseur de service public national, le NPO, n'a qu'une faible activité régionale. La *Mediawet 2008* précise que le NPO est juridiquement tenu d'informer le ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences quant aux modalités de sa coopération avec les médias locaux et régionaux de service public<sup>179</sup>. Le NPO et les radiodiffuseurs de service public régionaux collaborent par exemple dans le domaine de la collecte d'informations : les radiodiffuseurs régionaux et la *Nederlandse Omroep Stichting* (Fondation néerlandaise pour la radiotélévision – NOS) œuvrent ainsi ensemble dans le cadre du *Bureau Regio*<sup>180</sup>.

Un autre acteur important à l'échelon régional, la fondation ROOS, déjà évoquée, représentait jusqu'à une date récente les intérêts des 13 radiodiffuseurs régionaux de service public. Comme nous l'avons expliqué, elle sera prochainement remplacée par le RPO, conformément aux dernières modifications de la loi de 2008 relative aux médias. Le conseil de surveillance du RPO a été nommé le 1<sup>er</sup> juin 2016, ce qui va permettre à l'organisme d'assurer le rôle de coordonateur que lui confèrent les modifications apportées à la loi de 2008<sup>181</sup>.

### 7.4. Questions propres à la radiodiffusion régionale de service public aux Pays-Bas

Nous aborderons dans cette partie deux questions qui concernent les répercussions potentielles des réformes récentes sur le paysage de la radiodiffusion de service public régionale aux Pays-Bas. La première est liée à une autre réforme d'ampleur mise en œuvre en 2015 dans le cadre de l'accord de coalition du 2012<sup>182</sup>, qui a donné compétence aux municipalités pour les services de protection de l'enfance, les services de l'emploi et les prestations sociales, ainsi que les soins aux malades chroniques et aux personnes âgées.

Par deux lettres rédigées respectivement en décembre 2015 et en janvier 2016<sup>183</sup>, les 13 radiodiffuseurs régionaux de service public ont exprimé leurs inquiétudes concernant la réforme

<sup>179</sup> Article 2.20 de la *Mediawet 2008*.

<sup>180</sup> [www.roosrtv.nl/mnu\\_top/Bureau%20Regio.html](http://www.roosrtv.nl/mnu_top/Bureau%20Regio.html).

<sup>181</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/06/06/raad-van-toezicht-nieuwe-regionale-publieke-omroep-benoemd>.

<sup>182</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>.

<sup>183</sup> [https://www.nvj.nl/uploads/bestanden/20160126\\_BRIEF\\_regionale\\_omroepen\\_aan\\_Eerste\\_Kamer.pdf](https://www.nvj.nl/uploads/bestanden/20160126_BRIEF_regionale_omroepen_aan_Eerste_Kamer.pdf) et



envisagée de la radiodiffusion de service public régionale et les répercussions possibles des coupes budgétaires annoncées dans ce contexte de décentralisation. Ils affirmaient notamment craindre que la réduction de 17 millions d'EUR du budget qui leur était alloué n'ait des conséquences néfastes sur l'efficacité et la qualité du journalisme régional. Or, au vu des missions et responsabilités essentielles qui venaient d'être transférées aux régions, il était nécessaire que des journalistes régionaux indépendants puissent exercer un suivi rigoureux de la réforme. Les radiodiffuseurs régionaux ont insisté sur la fonction d'intérêt général de surveillance que doivent remplir les médias à l'échelon régional et se sont dits prêts à assumer cette responsabilité, mais ils s'inquiètent néanmoins de ce que ces coupes budgétaires de grande ampleur ne les en empêchent.

La seconde question concerne la place du frison occidental, du radiodiffuseur de service public régional en langue frisonne et des langues et dialectes minoritaires aux Pays-Bas, de manière générale. Le frison jouit, comme le néerlandais, du statut de langue officielle dans la province de Frise (Friesland ou Fryslân) et est reconnu aux Pays-Bas comme une langue minoritaire officielle protégée, en sa qualité de seconde langue nationale. Une loi relative à l'utilisation de la langue frisonne (*Wet gebruik Friese taal*) régit et garantit son emploi aux Pays-Bas<sup>184</sup>. Cette reconnaissance officielle et cette protection doivent également être respectées par les radiodiffuseurs de service public. Le frison est expressément mentionné dans la loi de 2008 relative aux médias, ce qui garantit sa place en tant que langue minoritaire reconnue et protégée aux Pays-Bas<sup>185</sup>. Le radiodiffuseur de service public régional de Frise, Omrop Fryslân, qui diffuse exclusivement en frison, s'est vu attribuer un statut spécial afin de protéger la place de cette langue à la télévision néerlandaise. Lorsque le secrétaire d'Etat a annoncé les réformes applicables aux radiodiffuseurs régionaux, Omrop Fryslân n'a pas été le seul radiodiffuseur de service public régional à avoir demandé un statut à part dans le nouveau système. Si le frison est l'unique langue minoritaire reconnue officiellement aux Pays-Bas, d'autres radiodiffuseurs régionaux, tels que L1 dans la province de Limbourg, ont revendiqué un statut particulier, arguant du fait que le dialecte de leur province méritait le même degré de protection que le frison<sup>186</sup>. Les radiodiffuseurs régionaux craignaient que leur culture et leur identité propres (par exemple, une langue provinciale ou un dialecte) ne soient pas suffisamment protégées au sein du nouveau système, sous la supervision d'un organisme unifié tel que le RPO. Ils redoutaient en outre que leur perte d'autonomie ne conduise à la disparition (partielle) de leur patrimoine culturel. Le secrétaire d'Etat a assuré les radiodiffuseurs régionaux que la nouvelle organisation ménagerait la place nécessaire aux cultures et identités régionales ; toutefois, Omrop Fryslân est le seul établissement à avoir obtenu ce régime particulier. Le secrétaire d'Etat a estimé qu'il était justifié d'accorder un statut spécial à la langue frisonne et, partant, au radiodiffuseur de service public régional frison, compte tenu de l'obligation formulée par la loi de protéger le frison en sa qualité de langue minoritaire reconnue et de seconde langue nationale officielle. Les autres dialectes régionaux, eux, ne répondent pas à ce critère. Un office des médias frison sera habilité à approuver l'éditeur d'Omrop Fryslân. Il donnera son avis sur l'élaboration des plans d'activités annuels et fournira des financements pour la radio, la télévision et les sites régionaux au sein du nouveau système<sup>187</sup>.

---

[https://www.nvi.nl/uploads/bestanden/20151213\\_Brief\\_omroep\\_aan\\_eerstekamer.pdf](https://www.nvi.nl/uploads/bestanden/20151213_Brief_omroep_aan_eerstekamer.pdf).

<sup>184</sup> Wet van 2 oktober 2013, houdende regels met betrekking tot het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer (Wet gebruik Friese taal) (loi du 2 octobre 2013 définissant les règles relatives à l'usage du frison dans les domaines administratifs et juridiques [loi relative à la langue frisonne]) <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034047/2014-01-01>.

<sup>185</sup> Voir, par exemple, l'article 2.122 de la *Mediawet 2008*.

<sup>186</sup> L1, « L1 moet uitzonderingspositie krijgen in nieuwe mediawet », 7 mars 2016, [www.1limburg.nl/l1-moet-uitzonderingspositie-krijgen-nieuwe-mediawet](http://www.1limburg.nl/l1-moet-uitzonderingspositie-krijgen-nieuwe-mediawet).

<sup>187</sup> MediaMagazine, « Alleen aparte positie voor Omrop Fryslân in nieuwe Mediawet », 9 mars 2016, [www.mediamagazine.nl/alleen-aparte-positie-omrop-fryslan-nieuwe-mediawet/](http://www.mediamagazine.nl/alleen-aparte-positie-omrop-fryslan-nieuwe-mediawet/).



## 7.5. Evolutions récentes

La première étape de la réforme du système néerlandais de radiodiffusion régionale a eu lieu en 2014, avec le transfert de la responsabilité administrative et financière des radiodiffuseurs régionaux vers le gouvernement national. Les deuxième et troisième étapes de la réforme proposée par le secrétaire d'Etat en 2012 ont été rendues possibles par les modifications adoptées le 15 mars 2016.

Entrées en vigueur à la publication du texte le 30 mars 2016, ces modifications de la loi de 2008 relative aux médias instituent une base juridique permettant la création du nouvel organisme, le RPO<sup>188</sup>. Celui-ci se verra octroyer une « concession » (*concessie*) exclusive par le ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences pour une période de 10 ans afin de mettre en place la radiodiffusion publique régionale et agira comme seul organisme unifié chargé de ce secteur<sup>189</sup>. Pour obtenir cette concession, le RPO doit préalablement présenter au ministre un « plan de politique de concession », obligation renouvelée à l'issue d'une période de cinq ans. Ce plan doit présenter dans le détail l'orientation que le RPO compte donner à la radiodiffusion publique régionale pour les années à venir, objectifs tant quantitatifs que qualitatifs à l'appui. Il doit indiquer dans les grandes lignes le contenu des programmes régionaux, le public visé par ceux-ci et les moyens dont dispose le RPO pour réaliser ses objectifs. Le plan doit en outre préciser un certain nombre d'exigences organisationnelles, telles que la nature et le nombre de chaînes nécessaires, ou les fréquences requises<sup>190</sup>.

Le RPO définira les zones géographiques desservies par les différents radiodiffuseurs (*verzorgingsgebieden*) et désignera un établissement responsable de la radiodiffusion de service public régionale sur le territoire considéré. Pour l'heure, ces zones de desserte restent identiques à ce qu'elles étaient sous l'« ancien système » et coïncident avec les limites des provinces. Il est possible, à long terme, qu'elles évoluent en fonction de considérations socioculturelles. La radiodiffusion régionale dans les différents secteurs sera assurée par les radiodiffuseurs régionaux qui, pour l'instant, restent inchangés. Ils décideront des contenus à fournir et de la forme à leur donner, tandis que le RPO définira de grandes orientations<sup>191</sup>.

Le plan de politique de concession sera rendu public et la législation impose au ministre de consulter le *Commissariaat voor de Media* (Commissariat aux médias, l'autorité néerlandaise des médias – CvdM) et le *Raad voor Cultuur* (Conseil de la culture) à son sujet. Sur la base de ce plan, le ministre et le RPO concluront ensuite un « accord de résultat » énonçant les objectifs quantitatifs et qualitatifs auxquels le RPO devra parvenir, ainsi que les sanctions envisageables s'il ne les remplit pas. Le texte précise expressément que l'accord de résultat ne portera pas sur le contenu des programmations régionales spécifiques, mais sur la programmation dans son ensemble. Le RPO sera financièrement dépendant du gouvernement central et devra présenter chaque année un budget détaillé au ministre et au CvdM<sup>192</sup>.

---

<sup>188</sup> Voir l'article 2.60a de la Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst, *op. cit.*

<sup>189</sup> *Ibid.*, article 2.60k.

<sup>190</sup> *Ibid.*, article 2.60l.

<sup>191</sup> *Ibid.*, article 2.60n.

<sup>192</sup> *Ibid.*, article 2.60m.



## 7.6. Remarques finales

Nous avons présenté dans ce chapitre le cadre juridique applicable à la radiodiffusion de service public régionale aux Pays-Bas, les grandes caractéristiques de son marché, ainsi que les questions spécifiques qui l'entourent. Nous avons également abordé les dernières évolutions la concernant dans ce pays. Si les réformes ont été adoptées par le sénat et sont entrées en vigueur<sup>193</sup>, on ignore encore quelles seront les répercussions de ces changements. A court terme, la grande difficulté sera pour les radiodiffuseurs de service public régionaux d'appliquer les restrictions budgétaires prévues sans compromettre l'efficacité et la qualité du journalisme régional. A plus long terme, une question demeure : dans quelle mesure les radiodiffuseurs de service public régionaux pourront-ils conserver leur relative autonomie ?

---

<sup>193</sup> Voir *Staatsblad* 2016, n° 114 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-114.html>) et n° 115, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-115.html>.



## 8. France

Sophie Valais, EAO

### 8.1. Introduction générale

La France affiche un certain retard par rapport à ses voisins européens en ce qui concerne le développement de la télévision locale et régionale (ou télévision dite « de proximité »). Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation : tout d'abord, le paysage audiovisuel français a été marqué historiquement par un modèle très centralisé, qui a privilégié les chaînes nationales avec des décrochages régionaux, au détriment d'une offre riche en chaînes locales et régionales. Le modèle de télévision régionale publique avec FR3 - rebaptisée par la suite France 3 -, en tant que chaîne nationale des régions, est ainsi mis en place dès 1974. D'autre part, certains obstacles ont freiné le développement des chaînes locales et régionales, tels que la rareté des fréquences hertziennes, des régimes juridiques contraignants et un mode de financement restreint.

Un revirement s'opère en 1982 avec le processus amorcé de décentralisation, qui s'accompagne de la volonté des pouvoirs publics de renforcer le rôle des régions et d'affirmer l'identité de celles-ci au moyen de médias de communication des informations locales. Les premières chaînes de télévision hertzienne locales privées viennent compléter l'offre nationale à la fin des années 1980, en tant que nouvel élément incontournable de la vie des territoires. Les collectivités locales les considèrent comme un moyen privilégié de communiquer avec les citoyens, des vecteurs de démocratie, contribuant à l'information des téléspectateurs et à l'expression du pluralisme<sup>194</sup>. Par ailleurs, le gouvernement adopte le « plan câble » en 1982, qui joue un rôle important dans le développement de la télévision locale et régionale, en faisant de celle-ci l'élément central de la câblodistribution et en obligeant les opérateurs à créer des chaînes locales<sup>195</sup>. Une soixantaine de chaînes du câble existent encore aujourd'hui en France, bien que la plupart d'entre elles soient des acteurs mineurs<sup>196</sup>. C'est grâce au développement de la télévision numérique terrestre (TNT) dans les années 1990 et 2000 que l'on assiste à un véritable essor des chaînes locales

---

<sup>194</sup> Direction du développement des médias, « Quelles perspectives de développement pour les télévisions locales », p.7, mai 2003, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000244.pdf>.

<sup>195</sup> La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication viendra par la suite alléger le dispositif en prévoyant non plus l'obligation mais la possibilité pour le câble de réserver un canal à l'expression locale.

<sup>196</sup> Observatoire européen de l'audiovisuel, base de données Mavise, <http://mavise.obs.coe.int/>.



et régionales en France, avec la possibilité offerte par la loi de reprendre intégralement et simultanément les chaînes locales analogiques en TNT<sup>197</sup>.

Le nombre de chaînes locales et régionales en France reste toutefois faible aujourd'hui, au vu du nombre de départements<sup>198</sup> (41 chaînes locales en TNT pour 101 départements). Le paysage français de la télévision de proximité se caractérise par sa grande hétérogénéité et par des modèles économiques fragiles des chaînes<sup>199</sup>, qui ont peu évolué au fil des ans. Les pouvoirs publics ont engagé en 2010 une réflexion globale afin de repenser l'offre de télévision régionale, dans le contexte de la réforme territoriale, qui confie de nouvelles compétences aux régions<sup>200</sup>. L'évolution de France 3, notamment sa restructuration autour de huit pôles régionaux et l'arrêt de la publicité sur la télévision publique, pourraient représenter à cet égard une opportunité pour les chaînes locales qui pourront mieux jouer le rôle de relais de l'information locale et potentiellement tirer davantage de revenus de la publicité.

## 8.2. Aspects réglementaires relatifs aux chaînes locales et régionales

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication<sup>201</sup> constitue le cadre juridique général de la télévision publique et privée en France. Dans les conditions fixées par la loi, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), organe français de régulation de l'audiovisuel, est chargé de la gestion et de l'attribution des fréquences.

Le CSA régule l'accès des opérateurs au marché en fonction des principes d'intérêt général et de pluralisme de l'offre audiovisuelle qui s'ajoutent aux critères économiques traditionnels. Il encadre la création et les contenus des services audiovisuels et veille au respect des valeurs fondamentales, à la protection des publics les plus sensibles et au respect par les radiodiffuseurs des obligations qui leur incombent aux termes de leurs cahiers des charges et conventions.

### 8.2.1. Procédures d'autorisation

Le CSA est chargé de lancer un appel à candidature pour la sélection des services de télévision privés<sup>202</sup>. Celui-ci définit la zone géographique (nationale ou locale) et les caractéristiques des

<sup>197</sup> Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000248397>.

<sup>198</sup> Le département est une division territoriale de la France, tenant lieu à la fois de collectivité territoriale décentralisée, de circonscription territoriale des services déconcentrés de l'Etat et de circonscription électorale. Le gouvernement s'est engagé en 2014 sur la voie d'une importante réforme territoriale sur plusieurs décennies dont l'objectif ultime est de réduire les dépenses publiques et de mieux prendre en compte les besoins des citoyens. Un premier volet a déjà été ouvert en janvier 2014 avec la loi dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Le deuxième volet de la réforme territoriale a réduit le nombre de régions de 22 à 13 et est entré en vigueur le 22 janvier 2016. Le troisième volet est constitué par la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la république (dite loi NOTRe), qui confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit clairement les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale (départements, communes et intercommunalités). Pour plus d'informations voir aussi : <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>.

<sup>199</sup> Voir détails section 8.3.2. de ce chapitre.

<sup>200</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>.

<sup>201</sup> Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (version consolidée), <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>.

<sup>202</sup> Article 31 de la loi du 30 septembre 1986, *op. cit.*



services concernés (services de télévision gratuits ou payants, généralistes ou thématiques, à temps complet ou à temps partagé). Le candidat sélectionné conclut avec le CSA une convention, qui détaille ses obligations en termes de quantité et de qualité de la programmation<sup>203</sup>. L'autorisation de diffusion est ensuite donnée par le CSA pour une durée maximale de 10 ans<sup>204</sup>.

Un régime juridique particulier est prévu pour le secteur public, auquel la loi réserve un droit d'accès prioritaire à la ressource radioélectrique pour ce qui est nécessaire à l'accomplissement, par les sociétés nationales de programme, de leurs missions de service public. Les obligations des chaînes publiques sont définies par un cahier des charges fixé par décret.

## 8.2.2. L'offre régionale de service public

L'article 44 (I) de la loi de 1986 précitée fixe le cadre juridique de l'offre régionale de service public, tel que suit :

*[...] France Télévisions conçoit et diffuse en région des programmes qui contribuent à la connaissance et au rayonnement de ces territoires et, le cas échéant, à l'expression des langues régionales. Ces programmes sont diffusés à travers des décrochages spécifiques, y compris aux heures de grande écoute, et peuvent être repris au niveau national. Ils reflètent la diversité de la vie économique, sociale et culturelle en région et proposent une information de proximité [...].*

A travers cet article, le législateur a inscrit dans la loi le fait que France Télévisions non seulement diffuse, mais également conçoit des programmes en région, garantissant de ce fait l'existence de directions régionales et d'antennes locales. De plus, il consacre le principe des décrochages régionaux y compris aux heures de grande écoute et affirme explicitement que ces émissions à caractère régional peuvent être reprises au niveau national. Les différents services édités par France Télévisions sont détaillés dans le cahier des charges, qui définit la chaîne régionale de service public, France 3, comme suit<sup>205</sup> :

*chaîne nationale à vocation régionale et locale, chaîne de la proximité, du lien social et du débat citoyen. La programmation de France 3 contribue à la connaissance et au rayonnement des territoires et, le cas échéant, à l'expression des langues régionales. [...] La chaîne accentue sa couverture du territoire et amplifie ses efforts sur l'information régionale, le magazine, le documentaire et la fiction originale. [...] France 3 reflète la diversité de la vie économique, sociale et culturelle en région et grâce aux décrochages régionaux, y compris aux heures de grande écoute, dont les programmes peuvent être repris au niveau national. [...] La programmation de France 3 assure une information nationale, régionale et locale. Elle s'attache à développer en particulier une information de proximité et rend compte des événements régionaux et locaux [...].*

<sup>203</sup> Article 30 et suivants de la loi du 30 septembre 1986, *op. cit.*

<sup>204</sup> Article 28.1 de la loi du 30 septembre 1986 (modifié par la loi du 27 mai 2009), *op. cit.*

<sup>205</sup> Article 48 de la loi du 30 septembre 1986, *op. cit.*. Voir aussi, décrets fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions, version consolidée, Avril 2013, <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decrets-et-arretes/Decrets-portant-cahiers-des-charges-des-services-publics-de-communication-audiovisuelle/Decrets-fixant-le-cahier-des-charges-de-la-societe-nationale-de-programme-France-Televisions>.



### 8.2.3. Décrochages locaux des chaînes nationales

En ce qui concerne les chaînes privées, le cadre légal des décrochages locaux est défini à l'article 28.12 de la loi du 30 septembre 1986. Lors de leur conventionnement, les chaînes se voient préciser 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 CSA. Les décrochages locaux en question ne sont pas considérés comme des services distincts bénéficiant d'autorisations locales et ne peuvent comporter de messages publicitaires ni d'émission parrainées.

M6 a été la seule chaîne à avoir utilisé cette possibilité dès 1989, en s'engageant dans une politique de décrochages locaux en diffusant des journaux quotidiens de proximité (les « 6 minutes »). Après s'être implantée dans 11 grandes agglomérations, elle a cependant progressivement mis un terme à ces décrochages jusqu'en 2012, le CSA considérant dans certains cas que ces derniers s'opéraient au détriment des chaînes locales de plein exercice. A l'heure actuelle, seule BMF TV propose un décrochage spécifique en Ile de France à travers sa chaîne BMF Business<sup>206</sup>.

### 8.2.4. Chaînes locales des collectivités territoriales

La loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle<sup>207</sup> a allégé les contraintes fixées par la loi de 1982 sur la décentralisation<sup>208</sup>, qui limitait l'investissement dans les chaînes locales. Un nouvel article L1426-1 a été inséré en vertu de cette loi dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), qui autorise désormais les collectivités territoriales ou leurs groupements à éditer, directement ou indirectement, un service de télévision dédié aux informations sur la vie locale quel que soit le mode de diffusion<sup>209</sup>.

Le législateur n'impose pas les modalités d'intervention en la matière ; ce service peut être créé par un établissement public ou une société commerciale. En vertu de l'article L1426-1 du CGCT, un contrat d'objectifs et de moyens est ensuite conclu avec la collectivité territoriale pour une durée de trois à cinq ans, qui définit les missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, les moyens mis à disposition, les objectifs de programmation, le format des émissions, la durée d'antenne.

### 8.2.5. Dispositifs anti-concentration

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 contient un ensemble de

---

<sup>206</sup> Source base de données Mavise, Observatoire européen de l'audiovisuel, *op. cit.*

<sup>207</sup> Article 116.V de la Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000439399>.

<sup>208</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (version consolidée), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.

<sup>209</sup> Article L1426-1 du Code général des collectivités territoriales, [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=233E7278B8EAE11674AB67592EE22324.tpdila11v\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006164487&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20160720](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=233E7278B8EAE11674AB67592EE22324.tpdila11v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006164487&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20160720).



règles concernant les télévisions locales. Depuis la loi du 9 juillet 2004, les services nationaux de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre dont l'audience moyenne dépasse le seuil de 8% de l'audience totale des services de télévision ne peuvent détenir plus de 33% du capital ou des droits de vote des chaînes locales<sup>210</sup>. D'autre part, le plafond de cumul de plusieurs autorisations locales relatives chacune à un service de télévision local diffusé en TNT par un même opérateur est fixé depuis 2004 à 12 millions de téléspectateurs<sup>211</sup>. A ces limitations intrinsèques du cumul d'autorisations pour des services de télévision locale s'ajoute le dispositif général qui vise à prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan régional et local tous médias confondus<sup>212</sup>.

## 8.2.6. Régulation des contenus et de la publicité

Les chaînes locales et régionales ont, en règle générale<sup>213</sup>, des obligations de production allégées par rapport aux chaînes hertziennes nationales<sup>214</sup>. Un seuil minimal de production sur l'ensemble de l'année leur est fixé dans la convention qu'elles passent avec le CSA, de l'ordre de 12 heures hebdomadaires de production locale en première diffusion. En ce qui concerne la diffusion de messages publicitaires, le décret du 27 mars 1992 modifié en 2010 relatif à la publicité, au parrainage et au téléachat<sup>215</sup> prévoit un régime spécifique plus favorable pour les chaînes locales relatif au temps maximal qui peut être consacré à la publicité (12 minutes par heure d'antenne en moyenne contre neuf minutes pour les chaînes diffusées sur une zone géographique comprenant plus de 10 millions d'habitants). Celui-ci est fixé par les conventions et cahiers des charges. De plus, depuis 2004, la loi<sup>216</sup> permet l'ouverture de la publicité à la grande distribution pour les chaînes locales et régionales.

Concernant le service public, la loi du 5 mars 2009 a supprimé la publicité entre 20 heures et 6 heures sur les services nationaux de télévision (France 2, France 3, France 4, France 5 et France Ô). Toutefois, cette interdiction légale ne s'applique ni aux programmes régionaux et locaux des services nationaux de France Télévisions (décrochages de France 3), ni à l'hypothèse de chaînes régionales métropolitaines<sup>217</sup>.

<sup>210</sup> Article 39 III de la loi du 30 septembre 1986, modifié par la loi du 5 mars 2009, *op. cit.*

<sup>211</sup> Article 41 de la loi du 30 septembre 1986, modifié par la loi du 5 mars 2009, *op. cit.*

<sup>212</sup> Articles 41-2 et 41-2-1 de la loi du 30 septembre 1986, *op. cit.*

<sup>213</sup> A l'exception des chaînes locales d'Ile de France qui couvrent une zone de diffusion de près de 12 millions d'habitants.

<sup>214</sup> Décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=?cidTexte=JORFTEXT000022423813&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLi en=id>.

<sup>215</sup> Article 15.1, Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 modifié, pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de téléachat - Version consolidée, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000346165>.

<sup>216</sup> Article 8, Décret n° 92-280 du 27 mars 1992, modifié par le Décret n°2003-960 du 7 octobre 2003 - art. 1 en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, *op. cit.*

<sup>217</sup> Brucy A., « France 3 : un avenir régional, France 3 sans les régions n'a pas de sens, les régions sans France 3 n'ont pas de force », 1<sup>er</sup> juillet 2014, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/144000377-france-3-un-avenir-regional>.



### 8.2.7. L'obligation de distribution des chaînes publiques locales (« *must-carry* »)

Aux termes de l'article 34.2 (II) de la loi du 30 septembre 1986, tout distributeur de services par un réseau autre que satellitaire n'utilisant pas de fréquences assignées par le CSA est tenu de mettre à disposition de ses abonnés à titre gratuit les « services d'initiative publique locale destinés aux informations sur la vie locale » (« *must-carry* »). Cette obligation, créée par la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle précitée, comptait parmi ses objectifs celui de dynamiser le secteur des chaînes publiques locales.

La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision<sup>218</sup> précise que la prise en charge des coûts de diffusion et de transport s'entend à partir du site d'édition. Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 décembre 2015 par le Conseil d'Etat à propos de la constitutionnalité de cette obligation dans l'affaire *Société Iliad et autres*. Dans sa décision du 23 mars 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution<sup>219</sup>.

## 8.3. Le paysage des télévisions locales et régionales en France

### 8.3.1. Tableau d'ensemble

En 2016, 31 chaînes nationales (huit chaînes publiques et 23 chaînes privées), dont 26 gratuites et cinq payantes, sont offertes en réception TNT en métropole et 41 chaînes privées locales. Par ailleurs, en outre-mer, huit chaînes nationales publiques sont offertes en réception TNT dans chaque collectivité. Le nombre de télévisions locales privées peut varier selon les collectivités, mais il en existe au moins une dans la plupart d'entre elles.

La France compte en outre 311 autres chaînes destinées spécifiquement à une diffusion sur d'autres réseaux (câble, satellite, ADSL, fibre optique, mobile...) qui ont été déclarées ou conventionnées par le CSA, parmi lesquelles 106 sont des chaînes locales (dont 95 en métropole). Les thématiques de ces chaînes sont diverses, bien qu'en majorité celles-ci soient consacrées au sport, au cinéma et à la musique. L'accès à ces chaînes par le téléspectateur exige un abonnement souscrit auprès d'un distributeur. Certaines chaînes sont présentes dans ce que l'on appelle « l'offre de base » des distributeurs, d'autres sont disponibles en option. Par ailleurs, il arrive que des chaînes ne soient proposées que par certains distributeurs<sup>220</sup>.

<sup>218</sup> Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020352071>.

<sup>219</sup> Voir chapitre 2, section 2.5.3. de cette publication, Décision n° 2015-529 QPC du 23 mars 2016, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015529QPC2015529qpc.pdf>.

<sup>220</sup> Voir CSA, Composition du paysage audiovisuel français, la télévision, <http://clesdelaudiovisuel.fr/Connaitre>.



### 8.3.2. Caractéristiques des chaînes locales et régionales

La télévision locale a adopté plusieurs formats en France : des programmes régionaux de France 3 aux chaînes de télévision locales, en passant par les décrochages de grandes chaînes généralistes privées et aux chaînes locales du câble<sup>221</sup>. Parmi les chaînes de télévision locales, le CSA définit trois catégories principales :

- les télévisions dites « de ville », présentes dans les grandes agglomérations en diffusion hertzienne et reprises sur le réseau câblé. Leur programmation est essentiellement axée sur l'information locale, comme par exemple Télé Toulouse ou Télé Lyon Métropole ;
- les télévisions dites « de pays », qui couvrent un territoire plus étendu, à l'échelle d'un département voire au-delà. Elles ont vocation à diffuser de l'information locale, à mettre en valeur le patrimoine et à développer des thématiques relatives aux caractéristiques géographiques, économiques et touristiques de la région, comme par exemple TV8 Mont-Blanc ou Weo ;
- les télévisions dites de « proximité », qui touchent une population plus restreinte et sont orientées principalement vers les informations pratiques et la vie associative, comme par exemple TV Vendée.

Le paysage français des télévisions locales est caractérisé par sa grande hétérogénéité<sup>222</sup>. Cette diversité apparaît notamment en ce qui concerne les statuts juridiques (société commerciale, établissement public, fondation, association...); les tailles et les zones de diffusion (audiences potentielles comprises entre trois et 10 millions d'habitants pour les plus importantes, un et deux millions d'habitants ou inférieure à un million d'habitants) ; la structure du capital (chaînes adossées ou non à des groupes de presse) ; les modes de financement (différents ratios de financement public/privé) ; les lignes éditoriales (information locale ou de type plus généraliste) ; et la situation concurrentielle (ou pas) avec des antennes régionales de France 3.

### 8.3.3. Revenus et viabilité économique

Les revenus des chaînes hertziennes locales et régionales peuvent varier considérablement d'une chaîne à l'autre (de quelques dizaines de milliers d'euros à quelques millions d'euros pour les plus importantes). Toutefois, dans la plupart des cas, la viabilité économique de ces chaînes est souvent fragile. Une majorité d'entre elles bénéficie de financements publics sous la forme de contrats d'objectifs et de moyens (COM) (par exemple portant sur la coproduction de programmes à enjeux territoriaux) ou de subventions directes (par exemple à travers le budget de communication d'une collectivité locale). Dans certains cas, comme mentionné précédemment, les collectivités territoriales interviennent directement (ou indirectement) dans leur capital. Les chaînes qui ne

<sup>221</sup> Voir avis n° 1412 de M. Emmanuel Hamelin, 4 février 2004, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1412.asp>, et avis n° 249 de M. Louis de Broissia lors de la première lecture devant l'Assemblée nationale du projet de loi du 9 juillet 2004, 7 avril 2004, <https://www.senat.fr/rap/a03-249/a03-249.html>.

<sup>222</sup> Voir Analysys Mason pour DGMIC et CSA, « Etude portant sur les conditions de réussite de la télévision locale en France sur la base d'une comparaison internationale », octobre 2010,

[https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiQiZOPuJbOAhUDVhoKHdfCAPUQFggI MAE&url=http%3A%2F%2Fwww.culturecommunication.gouv.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F27060%2F226116%2Fversion%2F1%2Ffile%2FAnalysys\\_Mason\\_Rapport\\_final\\_VDEF.pdf&usg=AFQjCNGN201ODIC2sN\\_ZTmyLxc1ABbVxg&sig2=RzOEF9dLyHJzrQTB2HSopA&cad=rja](https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiQiZOPuJbOAhUDVhoKHdfCAPUQFggI MAE&url=http%3A%2F%2Fwww.culturecommunication.gouv.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F27060%2F226116%2Fversion%2F1%2Ffile%2FAnalysys_Mason_Rapport_final_VDEF.pdf&usg=AFQjCNGN201ODIC2sN_ZTmyLxc1ABbVxg&sig2=RzOEF9dLyHJzrQTB2HSopA&cad=rja).



bénéficient pas de subvention publique peinent, pour la plupart, à équilibrer leur budget en dépit de la baisse des coûts de fonctionnement. Les chaînes locales et régionales hertziennes françaises supportent par ailleurs des coûts d'exploitation importants liés à la diffusion en TNT, qui représentent une partie significative de leur budget. Elles souffrent également de la concurrence des décrochages de France 3 et ont souvent des difficultés à produire de nouveaux programmes<sup>223</sup>.

D'autre part, les chaînes locales et régionales se heurtent à des obstacles pour attirer les revenus commerciaux et valoriser l'espace publicitaire auprès des annonceurs. Cela tient à plusieurs facteurs, notamment : un faible retour sur investissement pour ces derniers au vu du coût de la réalisation d'une publicité à la télévision ; un cadre réglementaire sur les promotions contraignant ; le manque de coordination entre chaînes locales par rapport aux grilles de programme ; l'absence de mesures d'audience de ces chaînes<sup>224</sup>.

Les chaînes locales et régionales françaises sont regroupées dans deux principales organisations syndicales : « Les locales TV » (chaînes issues de la presse quotidienne régionale) et TLSP (Union des télévisions locales de service public). Ces organisations ont mis en place des services en commun, notamment pour la négociation auprès des régies publicitaires ou pour gérer les questions techniques, financières et opérationnelles liées à leur diffusion.

### 8.3.4. France 3

La troisième chaîne de l'Office de radiodiffusion télévision française (ORTF)<sup>225</sup> est créée le 31 décembre 1972<sup>226</sup>. Cette nouvelle chaîne de télévision en couleur, généraliste à vocation nationale et interrégionale, est destinée à permettre une meilleure exposition des directions régionales de l'ORTF par de nombreux décrochages et par la production décentralisée des programmes de la chaîne. Elle devient France Régions 3 (FR3) en 1974, à la suite de la loi de réforme de l'audiovisuel<sup>227</sup>, qui supprime l'ORTF et crée sept organismes autonomes dont trois sociétés nationales de programmes de télévision. C'est à ce moment qu'est mis en place le modèle de télévision régionale publique en France, FR3 devenant la chaîne nationale des régions. Elle est rebaptisée France 3 en 1992, pour marquer son adhésion au groupe France Télévisions et se présente comme une chaîne nationale offrant à ses téléspectateurs quelques créneaux de programmes régionaux sous forme de décrochages régionaux et locaux.

Historiquement, l'organisation territoriale de France 3 a évolué en fonction de l'organisation administrative des régions, tout d'abord en lien avec la décentralisation impulsée sous le général de Gaulle dans les années 1960 puis poursuivie par les « lois Defferre » en 1982<sup>228</sup>. Une réorganisation a lieu en 2010<sup>229</sup> à la suite de la transformation du groupe France Télévisions en entreprise commune,

---

<sup>223</sup> Ibid.

<sup>224</sup> Voir Analysys Mason *op. cit.*

<sup>225</sup> Voir Lafon B., Histoire de la télévision régionale, de la RTF à la 3, 1950-2012, INA Editions.

<sup>226</sup> Loi n° 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion-télévision française, Journal officiel du 4 juillet 1972, [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?numJO=0&dateJO=19720704&numTexte=&pageDebut=06851&pageFin=](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=19720704&numTexte=&pageDebut=06851&pageFin=).

<sup>227</sup> Loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et télévision française, Journal officiel du 8 août 1974, [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?numJO=0&dateJO=19740808&numTexte=&pageDebut=08355&pageFin=](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=19740808&numTexte=&pageDebut=08355&pageFin=).

<sup>228</sup> Adoptées à partir de 1982, les « lois Defferre » (du nom du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation de l'époque) correspondent à la volonté politique de la gauche, arrivée au pouvoir en 1981, de réaliser une profonde décentralisation de l'administration française.

<sup>229</sup> Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, Journal officiel du 7 mars 2009, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020352071&dateTexte=&categorieLien=id>.



comprenant France 2, France 3, France 4, France 5 et Réseau Outre-mer<sup>230</sup>. L'organisation du réseau régional de France 3 est, depuis, structurée autour de quatre grands pôles de gouvernance<sup>231</sup> et de 24 « antennes de proximité », produisant informations et programmes et couvrant pour l'essentiel les 22 régions administratives de la France métropolitaine<sup>232</sup>. A celles-ci viennent s'ajouter des rédactions locales et des bureaux d'information de proximité permettant d'atteindre un total de 113 implantations sur le territoire en septembre 2013.

France 3 reste le principal média audiovisuel d'information territorialisé en dépit de l'élargissement progressif de l'offre TNT. Le gouvernement français a rappelé en de nombreuses occasions son attachement à la mission de proximité de France 3 et à son rôle par rapport à la valorisation du patrimoine régional et la diversité de la création locale. Cet attachement était au cœur des priorités du Contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé entre l'Etat et France Télévisions le 22 novembre 2011 pour la période 2011-2015, qui prévoyait une augmentation sur cette période de 20% de la part des programmes régionaux dans l'offre de France 3. Il a été confirmé dans l'avenant au COM<sup>233</sup> signé en novembre 2013 pour la période 2013-2015 dans un contexte général de contraintes budgétaires. Toutefois, l'avenant au COM met aussi l'accent sur le caractère limité de l'offre de service public régionale et locale en France et sur le besoin de rationaliser et d'optimiser l'utilisation des moyens afin d'en garantir l'avenir. Il est notamment fait état de l'immense potentiel de France 3, à travers son maillage exceptionnel du territoire (24 antennes régionales formant la plus grande rédaction d'Europe avec 1500 journalistes dans l'ensemble de ses rédactions), insuffisamment exploité et mal ajusté aux bassins de vie ; des audiences vieillissantes et en baisse ; et d'une place marginale réservée aux programmes régionaux à l'antenne, sur des horaires de diffusion peu accessibles<sup>234</sup>.

Face à ce bilan, le gouvernement a engagé une vaste réflexion sur l'offre de proximité du service public après 2015<sup>235</sup>, qui a conclu à la nécessité de mettre l'offre numérique au cœur des priorités pour le réseau. Parmi les défis à relever, France 3 devra également renforcer l'offre régionale et redéfinir les zones de diffusion en cohérence avec la réforme territoriale, augmenter la production du réseau et faire évoluer ses pratiques professionnelles. Toutes ces réformes devront être accompagnées par un soutien financier adéquat afin d'aboutir.

<sup>230</sup> Les Outre-mer 1<sup>ères</sup> forment actuellement un réseau de neuf chaînes de télévision et neuf radios de plein exercice, complétées d'autant d'offres numériques, dotées d'identités locales fortes. Les Outre-mer 1<sup>ères</sup> sont en tête des audiences dans la quasi-totalité des territoires et ont su accomplir, malgré un environnement hyperconcurrentiel, leur mue et renforcer leur spécificité lors de l'arrivée de la TNT outre-mer fin 2010, en s'appuyant sur des volumes importants de production locale (20% de leurs grilles) et en optimisant leurs coûts grâce à une politique efficace d'acquisition de programmes spécifiques en syndication. Selon France Télévisions, les Outre-mer 1<sup>ères</sup> ont bénéficié de France Ô, chaîne généraliste nationale française de service public créée en 2005, qui exprime la place de la France d'outre-mer dans le paysage audiovisuel français. Depuis 2010, elle est diffusée par la TNT gratuite dans l'ensemble de la France métropolitaine, afin de faire connaître à l'ensemble du grand public français les territoires d'outre-mer et leurs cultures. France Ô est la cinquième chaîne du bouquet satellitaire de France Télévisions.

<sup>231</sup> Nord-Ouest, Nord-Est, Sud-Est et Sud-Ouest.

<sup>232</sup> Les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont couvertes par deux antennes de proximité : Lyon et Grenoble d'une part, Marseille et Nice d'autre part. Par ailleurs, il convient de noter que l'antenne de Corse n'est pas rattachée à l'un des quatre pôles mais constitue une direction territoriale.

<sup>233</sup> Voir aussi sur le sujet, CSA, Avis n° 2013-14 du 11 septembre 2013 relatif au projet d'avenant au contrat d'objectifs et de moyens de la société nationale de programme France Télévisions pour la période 2013-2015, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027960737&dateTexte=&categorieLien=id> et CSA, Avis n° 2015-03 du 28 janvier 2015 relatif au rapport d'exécution pour l'année 2013 de l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens de la société nationale de programmes France Télévisions, JORF n°0049 du 27 février 2015, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030290329>.

<sup>234</sup> Assemblée Nationale, Avis présenté au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances pour 2014, Tome V, « Médias, livres et industries culturelles audiovisuelles, avancées à l'audiovisuel public », par M. Stéphane Travert, député, 10 octobre 2013, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/a1429-tv.asp>.

<sup>235</sup> Brucy A., « France 3 : un avenir régional », *op. cit.*



## 8.4. Observations finales

Les orientations stratégiques de France Télévisions pour 2016-2020 continuent à mettre l'accent sur le rôle essentiel de France 3 en tant qu'acteur majeur dans le maintien d'une cohésion nationale forte et dans la solidarité entre les territoires à double titre : d'une part à travers l'information et les programmes, qui reflètent cette diversité ; d'autre part en permettant l'ancrage des services publics dans les régions. L'objectif visé est de renforcer et de valoriser l'offre de programmes régionaux, prioritairement orientée vers l'information et l'actualité politique, économique, sociale ou culturelle des territoires à travers de nouvelles fenêtres d'exposition des événements et de l'information locale. D'autre part, il est prévu que l'antenne nationale de France 3 se tourne davantage vers les territoires, notamment à travers une réorganisation du réseau

Du côté des chaînes locales et régionales privées de la TNT, la France a apporté ces dernières années certaines améliorations d'un point de vue réglementaire pour faciliter leur essor, telles que l'ouverture de la publicité aux campagnes promotionnelles de la grande distribution, l'assouplissement des dispositifs anti-concentration ou la possibilité offerte aux collectivités territoriales d'investir dans leur capital. Toutefois, l'offre de chaînes locales et régionales en France reste encore relativement limitée comparée à des pays voisins et le nombre de celles-ci peine à augmenter voire diminue<sup>236</sup>.

---

<sup>236</sup> Etude Wagner-Hatfield *op. cit.*



## 9. Espagne

Deirdre Kevin, EAO, et Ronan Ó Fathaigh, IViR

### 9.1. Introduction générale

La télévision régionale espagnole voit le jour à Saint-Sébastien, lorsque le gouvernement du Pays basque espagnol décide en 1982 de se doter d'une radiodiffusion en langue basque. L'année suivante, la chaîne catalane TV3 est créée, en même temps que la *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* (Office catalan des moyens audiovisuels), l'organisme public chargé de gérer les services de radiodiffusion du gouvernement catalan (*Generalitat de Catalunya*). Une deuxième chaîne basque, en castillan, est lancée en 1986. En 1985, *Televisión de Galicia* crée son propre service de télédiffusion à plein temps en galicien à partir de sa station à Saint-Jacques-de-Compostelle, qui diffuse dans l'ensemble de la Galice<sup>237</sup>. A la fin des années 1980, d'autres chaînes apparaissent en Catalogne et au Pays Basque, et de nouveaux projets voient le jour en Andalousie, à Madrid et à Valence. Au cours des années 1990, avec l'arrivée de la télévision par satellite, des chaînes ouvrent également dans les îles Canaries<sup>238</sup> et en Castille-La Manche<sup>239</sup>. Depuis ces débuts, le paysage des médias audiovisuels régionaux a fortement changé et le nombre de chaînes régionales (publiques et privées) atteint aujourd'hui la centaine, en plus de près de 500 chaînes locales.

L'Espagne est divisée en 17 communautés autonomes et les chaînes publiques régionales y sont appelées « chaînes autonomes », puisqu'elles sont la propriété de leur communauté respective. Elles sont subventionnées par les gouvernements des communautés autonomes et se financent par ailleurs grâce à la publicité. Il existe à ce jour 12 radiodiffuseurs régionaux autonomes qui proposent 28 chaînes de télévision depuis la fermeture de Canal Nou en 2013<sup>240</sup>. En 1988, les chaînes autonomes se sont réunies pour former la *Federación de Organismos o Entidades de Radio y Televisión Autonómicas* (Fédération des organismes de radiodiffusion autonomes – FORTA), qui compte actuellement 11 membres. La FORTA permet aux différentes entités de collaborer en

---

<sup>237</sup> Pour de plus amples informations, voir Kevin D., *Snapshot: Regional and local television in Spain*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2015,

[www.obs.coe.int/documents/205595/264615/ES\\_Regional\\_TV\\_in\\_Spain\\_April2015.pdf/fb0a3c8b-640c-4d40-aaa4-7feac370dff9](http://www.obs.coe.int/documents/205595/264615/ES_Regional_TV_in_Spain_April2015.pdf/fb0a3c8b-640c-4d40-aaa4-7feac370dff9).

<sup>238</sup> Voir Pérez Gómez A., « Différend au sujet de la participation de chaînes privées dans la télévision publique régionale », IRIS 1999-3/23, Observatoire européen de l'audiovisuel, 1999, <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/3/article23.fr.html>.

<sup>239</sup> Voir Pérez Gómez A., « Décret de création d'une chaîne de télévision publique régionale en Castille-La Manche », IRIS 2002-2/10, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2002, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/2/article10.fr.html>.

<sup>240</sup> Voir le paragraphe 9.4 ci-dessous et Kevin D., *Snapshot: Regional and local television in Spain*, op.cit.



matière de négociation des droits sur les films et de relations avec les agences de presse, les annonceurs ou les titulaires des droits du sport. Les chaînes coopèrent également entre elles et coproduisent certains projets<sup>241</sup>.

En complément, la radiodiffusion locale joue elle aussi un rôle important dans le paysage télévisuel espagnol. Les télévisions locales représentent le troisième niveau, le plus élémentaire, de la radiodiffusion de service public. De nombreuses entités locales (*ayuntamientos*) ont créé leurs chaînes de télévision dans une situation d'absence totale de législation<sup>242</sup>. En 1995, cependant, le cadre juridique a fait l'objet d'une première clarification et l'essentiel des compétences en la matière ont été confiées aux gouvernements régionaux<sup>243</sup>.

## 9.2. Cadre réglementaire

La loi générale 7/2010 du 31 mars 2010 relative à la communication audiovisuelle (*Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*<sup>244</sup>) constitue le cadre juridique général pour les médias audiovisuels tant privés que de service public en Espagne et transpose en droit espagnol la Directive Services de médias audiovisuels<sup>245</sup>. La loi relative à la communication audiovisuelle dispose que les services de médias audiovisuels publics constituent un service essentiel d'intérêt économique général. L'Etat, les communautés autonomes et les collectivités locales peuvent fournir de tels services en vue de proposer en clair des chaînes généralistes ou thématiques, à l'exclusion des chaînes consacrées uniquement à la diffusion de communications commerciales.

Une modification importante a été introduite dans la loi relative à la communication audiovisuelle le 1<sup>er</sup> août 2012 et adoptée par le Parlement espagnol<sup>246</sup>. Elle instaure un nouveau cadre juridique pour les radiodiffuseurs de service public régionaux, lequel leur offre une plus grande souplesse dans la fourniture de leurs services de médias audiovisuels<sup>247</sup>. En vertu du texte modifié, les communautés autonomes peuvent opter pour une gestion directe ou indirecte de leurs radiodiffuseurs de service public selon différents modèles, y compris des partenariats public-privé.

Si une communauté autonome choisit de ne pas fournir de radiodiffusion de service public, elle peut organiser un appel d'offres pour attribuer les licences disponibles à des opérateurs privés. La radiodiffusion de service public d'une communauté autonome peut en outre être transférée à une tierce partie, conformément à sa législation en la matière. Si, pour la fourniture de son service public de radiodiffusion audiovisuelle, une communauté autonome opte pour un modèle de gestion

<sup>241</sup> Federación de Organismos o Entidades de Radio y Televisión Autonómicos, [www.forta.es/](http://www.forta.es/).

<sup>242</sup> Badillo Á., « Competition, crisis, digitalisation and the reorganisation of local television in Spain », *Quaderns del CAC*, n° 35, vol. XIII (2), décembre 2010, p. 23-32, [www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/quaderns\\_cac/Q35\\_Badillo\\_EN.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q35_Badillo_EN.pdf).

<sup>243</sup> *Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión local por ondas terrestres* (loi 41/1995 du 22 décembre 1995 relative à la radiodiffusion terrestre locale), BOE 27 décembre 1995, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27707>.

<sup>244</sup> *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*, [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l7-2010.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-2010.html) (version consolidée).

<sup>245</sup> Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32010L0013>.

<sup>246</sup> *Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos* (loi 6/2012 du 1<sup>er</sup> août 2012 modifiant la loi générale 7/2010 du 31 mars 2010 et visant à assouplir la gestion des services publics de communication audiovisuelle autonomes), [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l6-2012.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l6-2012.html).

<sup>247</sup> Voir Cabrera Blázquez F. J., « Amendement à la loi sur l'audiovisuel », IRIS 2012-8/20, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2012, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/8/article20.fr.html>.



indirecte ou pour toute autre forme de partenariat public-privé, elle peut participer au capital du radiodiffuseur fournissant ce service. L'amendement autorise les radiodiffuseurs de service public régionaux à conclure des accords de production conjointe ou à mutualiser l'édition de contenus en vue d'améliorer l'efficacité de fonctionnement de leurs activités. Ils sont en outre désormais soumis à certaines obligations, notamment le respect du plafond de dépenses fixé pour l'exercice financier concerné ou encore la présentation d'un rapport annuel<sup>248</sup>.

Le radiodiffuseur de service public national RTVE est régi par la loi n° 17/2006 relative à la radio et à la télévision détenues par l'Etat (*Ley 17/2006 de la radio y la televisión de titularidad estatal*<sup>249</sup>) et la loi n° 8/2009 sur le financement de la *Corporación de Radio y Televisión Española* (*Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*<sup>250</sup>). La loi n° 17/2006 a abrogé la loi n° 4/1980 sur la radio et la télévision et définit le rôle du radiodiffuseur de service public national<sup>251</sup>. Au chapitre des principes généraux, l'article 3 de la loi n° 17/2006 énumère (entre autres) les obligations de service public suivantes : « promouvoir la cohésion territoriale, le pluralisme, ainsi que la diversité linguistique et culturelle » de l'Espagne, proposer des programmes destinés à une diffusion à l'étranger dans le but de « promouvoir la culture espagnole » et de répondre aux besoins des Espagnols en voyage à l'étranger ou résidents dans d'autres pays ; promouvoir la diffusion et la connaissance des productions culturelles espagnoles, notamment audiovisuelles ; « soutenir l'intégration sociale des minorités » et des groupes sociaux aux besoins particuliers ; « encourager la production de contenus audiovisuels européens dans les langues espagnoles » et promouvoir la création numérique et multimédia, afin de contribuer à l'essor des industries culturelles espagnole et européenne.

Dans le contrat-cadre actuel (adopté en décembre 2007 par le Parlement espagnol)<sup>252</sup>, c'est l'article 9 qui aborde l'objectif de promotion de la cohésion territoriale, du pluralisme et de la diversité linguistique et culturelle de l'Espagne : la RTVE, en tant que service public, se voit confier l'objectif et l'obligation de contribuer à la construction de l'identité et à la structuration territoriale de l'Espagne, « en tenant compte de l'existence de différentes nationalités et régions ». Dans son offre de contenus, la RTVE doit être le moteur et le garant des « flux d'informations entre les différentes communautés autonomes ». Elle doit proposer en outre « des contenus territorialisés dans les langues officielles, en fonction de la réalité linguistique de chaque région ».

RTVE propose deux chaînes nationales généralistes (ainsi qu'une version HD), mais aussi des chaînes internationales, d'actualité, pour enfants et consacrées aux sports. Le radiodiffuseur dispose également d'un service de télévision de rattrapage et d'un service à la demande, avec des films d'archives. En complément, l'Espagne compte 17 chaînes et décrochages régionaux, dont deux seulement sont assimilables à des chaînes régionales à part entière du point de vue de leur autonomie et de leur production : *TVE Catalunya* et *TVE Canarias*, qui proposent chacune six

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> *Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal* (loi 17/2006 du 5 juin 2006 relative à la radio et à la télévision détenues par l'Etat), [www.boe.es/boe/dias/2006/06/06/pdfs/A21207-21218.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2006/06/06/pdfs/A21207-21218.pdf).

<sup>250</sup> *Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española* (loi 8/2009 du 28 août 2009 relative au financement de la corporation RTVE), [www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espala/008\\_2009.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espala/008_2009.pdf). Voir García Leiva T., « Adoption de la loi sur le financement de la RTVE », IRIS 2010-1/18, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2010, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/1/article18.fr.html>. Voir également Barata Mir J., « Confirmation du régime d'aide du radiodiffuseur de service public national en Espagne », IRIS 2014-8/6, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2014, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/8/article6.fr.html>.

<sup>251</sup> Voir Pérez Gómez A., « Nouvelle loi sur la radio et la télévision publiques nationales », IRIS 2006-6/19, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2006, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/6/article19.fr.html>.

<sup>252</sup> Mandato-marco a la Corporación RTVE previsto en el artículo 4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, [http://www.rtve.es/contenidos/documentos/MANDATO\\_MARCO\\_18\\_12\\_07.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/documentos/MANDATO_MARCO_18_12_07.pdf).



émissions régulières. Les 15 autres diffusent simplement un journal relatif à l'actualité nationale<sup>253</sup>. Il existe en outre deux décrochages d'actualité provenant des villes autonomes de Ceuta (*Ciudad Autónoma de Ceuta*) et Melilla (*Ciudad Autónoma de Melilla*), en Afrique du Nord.

### 9.3. Panorama du marché

Le paysage audiovisuel espagnol se caractérise par un nombre considérable de chaînes de télévision. Fin 2014, on estime que le pays comptait 500 chaînes locales (dont la moitié sur les réseaux de TNT), une centaine de chaînes régionales et plus de 230 chaînes nationales. Il apparaît très difficile d'avoir accès à des données précises concernant la télévision locale et régionale, bien qu'on dispose d'informations abondantes sur les chaînes publiques régionales autonomes.<sup>254</sup>

Les principaux acteurs sur le marché national sont le radiodiffuseur de service public national RTVE et les groupes Mediaset (avec la chaîne Telecinco qui bénéficie de la plus forte audience, et Cuatro, à la quatrième place) et Atresmedia (avec la deuxième chaîne la plus regardée, Antenna 3, et La Sexta, quatrième *ex aequo*).

Venant compléter les radiodiffuseurs nationaux, les chaînes régionales publiques sont appelées « chaînes autonomes », puisqu'elles sont la propriété de leur communauté autonome respective. Elles sont subventionnées par les gouvernements des communautés autonomes et se financent par ailleurs grâce à la publicité. Il existe à ce jour 12 radiodiffuseurs régionaux autonomes qui proposent 28 chaînes de télévision (depuis la fermeture de Canal Nou en 2013). Les communautés autonomes de Castille-et-León, Navarre, La Rioja et Cantabrie (ainsi que Valence, désormais) ne disposent pas de chaînes publiques autonomes.

Bon nombre de chaînes autonomes régionales publiques occupent une place significative sur leur marché. Si l'on en croit les données disponibles sur le site de la FORTA<sup>255</sup>, les chaînes régionales autonomes pesant le plus lourd du point de vue de leur part d'audience sont celles de la Catalogne, du Pays Basque, de la Galice, de l'Aragon et de l'Andalousie (entre 14 et 9 % de part d'audience quotidienne). TV3 en Catalogne, par exemple, est la chaîne la plus regardée dans cette région, avec des chiffres qui dépassent ceux des chaînes nationales privées Telecinco et Antenna 3.

S'agissant des chaînes de télévision régionales privées<sup>256</sup>, la plupart des communautés ne disposant pas de chaînes publiques autonomes ont en revanche des diffuseurs privés (Castille-et-León, Navarre et Rioja). Il existe également des chaînes régionales privées dans les Asturies, en Castille-La Manche, en Catalogne, en Estrémadure, en Galice et en Murcie. Fin 2014, on ne relevait aucune chaîne régionale privée en Aragon, aux Canaries, en Cantabrie, dans les îles Baléares, à Madrid, au Pays Basque ou à Valence. L'arrivée de la TNT a joué un rôle non négligeable dans le développement de ces radiodiffuseurs. Entre 2008 et 2014, selon une étude menée par l'Observatoire européen de l'audiovisuel en 2014, au moins 32 chaînes régionales ont vu le jour

<sup>253</sup> Actualité régionale sur la RTVE : <http://www.rtve.es/noticias/informativos-territoriales/>

<sup>254</sup> Les licences de télévision locales sont octroyées par les gouvernements autonomes ou par les organismes de régulation, le cas échéant. Il n'existe aucune liste exhaustive récapitulant l'ensemble des licences locales attribuées.

<sup>255</sup> Site de la FORTA, *op. cit.*

<sup>256</sup> Ces informations sont fournies sur la base d'un rapport rédigé pour le régulateur des médias catalan (CAC) par Badillo A. (2012), mis à jour en tenant compte de la base de données MAVISE et des recherches effectuées pour le présent chapitre. Le paragraphe qui suit offre un aperçu de la situation de la radiodiffusion régionale privée dans les régions espagnoles.



(principalement via des appels d'offres pour la TNT à mesure de l'introduction de ce mode de diffusion) et 21 d'entre elles ont fermé.<sup>257</sup>

## 9.4. Problèmes particuliers

L'une des problématiques majeures auxquelles doit faire face le secteur des médias audiovisuels régionaux en Espagne est le nombre important de fermetures de chaînes. La base de données MAVISE<sup>258</sup>, inventorie plus de 476 chaînes locales espagnoles<sup>259</sup>. En 2014 les multiplex de TNT espagnols avaient été réorganisés afin de libérer des fréquences pour des services de télécommunications<sup>260</sup>. En octobre 2014, 246 chaînes locales étaient disponibles sur les réseaux TNT. Il existe également une grande quantité de chaînes locales sur le câble, qu'il n'est cependant pas possible de comptabiliser.

Nos recherches indiquent qu'un grand nombre de chaînes de télévision locales ont fermé entre 2008 et 2014 (environ 300), y compris le réseau Localia TV, propriété du groupe Prisa. Ce dernier évoquait alors, entre autres raisons de ces cessations d'activité, « la situation économique en Espagne et la baisse des recettes publicitaires dans ce secteur, ainsi que les obstacles et incohérences propres au cadre espagnol relatif à la politique audiovisuelle ». Lors du passage à la TNT en 2010, en particulier, les chaînes de télévision locales se sont retrouvées très exposées, puisqu'elles ont été les premières à devoir passer d'une diffusion analogique à une diffusion numérique. L'adoption d'un plan de fréquences national pour les chaînes de TNT locales en 2004<sup>261</sup> a radicalement transformé le paysage audiovisuel, créant de nouvelles zones géographiques locales, plus vastes que celles qui existaient antérieurement et qui correspondaient approximativement aux agglomérations et aux grandes villes<sup>262</sup> (le plan a été modifié en 2005).

De plus, certaines chaînes de télévision bénéficiaires de licences TNT ont dû cesser leur activité pour des raisons juridiques. Ainsi, plusieurs chaînes régionales privées (dans les îles Canaries) et neuf chaînes nationales de la TNT ont été fermées à la suite de l'arrêt rendu en 2012 par la Cour suprême (*Tribunal Supremo*) invalidant les licences qui leur avaient été attribuées<sup>263</sup>. La Cour suprême a notamment déclaré nulles et non avenues toutes les licences de télévision numérique terrestre octroyées au début de l'année 2006 par la *Generalitat Valenciana* (gouvernement régional

<sup>257</sup> Selon des recherches réalisées par l'Observatoire européen de l'audiovisuel en 2014 (Kevin D., *op.cit.*).

<sup>258</sup> Ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, la base de données MAVISE relative aux sociétés et services audiovisuels en Europe a été développée par l'Observatoire européen de l'audiovisuel. Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <http://mavise.obs.coe.int/welcome>.

<sup>259</sup> Pour les besoins d'un rapport élaboré en 2014, une courte étude des chaînes de la TNT locales en Espagne a été réalisée en octobre 2014, voir [http://www.obs.coe.int/documents/205595/264615/ES\\_Regional\\_TV\\_in\\_Spain\\_April2015.pdf/fb0a3c8b-640c-4d40-aaa4-7feac370dff9](http://www.obs.coe.int/documents/205595/264615/ES_Regional_TV_in_Spain_April2015.pdf/fb0a3c8b-640c-4d40-aaa4-7feac370dff9).

<sup>260</sup> Digital TV Europe, « Spain approves DTT reorganisation to make way for LTE », 22 septembre 2014, [www.digitaltveurope.net/245412/spain-approves-dtt-reorganisation-to-make-way-for-lte/](http://www.digitaltveurope.net/245412/spain-approves-dtt-reorganisation-to-make-way-for-lte/). Pour un aperçu précieux des événements ayant conduit à cette réorganisation, voir Llorens C., Luzón V. et Grau H., *Mapping Digital Media – Spain*, Open Society Foundation, Londres, 2012, p. 67 à 71, [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-spain-20131023.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-spain-20131023.pdf).

<sup>261</sup> Pérez Gómez A., « Nouveau décret relatif au Plan technique national de télévision terrestre locale », IRIS 2004-7/14, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2004, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/7/article14.fr.html>.

<sup>262</sup> Voir également Pérez Gómez A., « Décret portant modification du Plan technique national de la télévision terrestre locale », IRIS 2005-2/19, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2005, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/2/article19.fr.html>.

<sup>263</sup> Voir García Leiva T., « La Cour suprême invalide l'octroi de licences de télévision numérique terrestre nationale de 2010 », IRIS 2013-2/19, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2013, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/2/article19.fr.html>.



de Valence). La cour a conclu que la *Generalitat* avait manqué d'objectivité et d'impartialité lors de la procédure d'attribution des licences<sup>264</sup>.

A la même époque, 11 chaînes régionales publiques ont fermé, parmi lesquelles les chaînes Canal Nou et Nou 24 de la Communauté valencienne en 2013.

## 9.5. Evolutions récentes

Ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, le Parlement espagnol a adopté en 2012 un amendement de la loi relative à la communication audiovisuelle. Celui-ci met en place un nouveau cadre juridique pour les radiodiffuseurs de service public régionaux, offrant à ces derniers une plus grande souplesse dans la fourniture de leurs services de médias audiovisuels.

Si le secteur espagnol des médias audiovisuels régionaux a connu de nombreuses fermetures de chaînes, des évolutions positives sont également à noter. Tout d'abord, le parlement de Valence a abrogé en décembre 2015 le texte adopté en 2013 en vue de dissoudre Canal Nou<sup>265</sup> (le radiodiffuseur de service public de la Communauté valencienne). Un nouveau cadre juridique est en cours d'élaboration<sup>266</sup> et la somme de 20 millions d'EUR a été allouée au lancement d'un autre média, *Ràdio Televisió Valenciana*<sup>267</sup>. De même, une nouvelle réglementation a été adoptée concernant *Telemadrid*<sup>268</sup>, qui diffuse dans la communauté de Madrid, tandis que le nouveau conseil d'administration de la chaîne a été approuvé en mai 2016<sup>269</sup>.

## 9.6. Défis actuels et à venir

On l'a vu, les fermetures de chaînes sont une constante des médias audiovisuels régionaux en Espagne. Tout porte à croire que la crise financière a de fortes répercussions sur le secteur. Cette évolution invite à s'interroger sur la viabilité d'un système comptant un si grand nombre de chaînes de télévision à l'échelon local et régional. Malgré tout, il convient de garder à l'esprit que certains radiodiffuseurs régionaux recueillent des parts d'audience bien plus élevées que d'autres (en particulier en Catalogne, au Pays Basque, en Galice, en Aragon et en Andalousie). Concernant le système dans son ensemble, les récentes propositions législatives présentées à Valence et à Madrid laissent peut-être entrevoir une conjoncture plus favorable pour les médias audiovisuels régionaux. Il n'est pas impossible que les réformes visant à accroître la flexibilité du secteur portent leurs fruits.

<sup>264</sup> Letai P., « Annulation par la Cour suprême de toutes les licences de télévision numérique terrestre octroyées par la région de Valence en 2006 », IRIS 2012-10/11, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2012, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/10/article11.fr.html>.

<sup>265</sup> Ferrandis J., « El Parlamento valenciano deroga la ley que permitió cerrar Canal 9 », *El País*, 22 décembre 2015, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/12/22/valencia/1450811344\\_959743.html?rel=mas](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/12/22/valencia/1450811344_959743.html?rel=mas).

<sup>266</sup> « Un consejo ciudadano velará por la independencia de la nueva RTVV », *El País*, 11 avril 2016, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/04/11/valencia/1460392352\\_487272.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/04/11/valencia/1460392352_487272.html).

<sup>267</sup> Serra J.M., « El Consell reserva 20 millones de euros para poner en marcha RTVV », *El País*, 9 février 2016, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/02/08/valencia/1454963771\\_377559.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/02/08/valencia/1454963771_377559.html).

<sup>268</sup> *Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid* (loi 8/2015 du 28 décembre 2015 relative à Radio Televisión Madrid), [www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2015/12/29/BOCM-20151229-2.PDF](http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2015/12/29/BOCM-20151229-2.PDF). Voir Treceño J.G., « Aprobada la nueva normativa de Telemadrid con la oposición de PSOE y Podemos », *El Mundo*, 23 décembre 2015, [www.elmundo.es/madrid/2015/12/23/567a9d9246163f105f8b4590.html](http://www.elmundo.es/madrid/2015/12/23/567a9d9246163f105f8b4590.html).

<sup>269</sup> Telemadrid, « Aprobado por unanimidad el nuevo Consejo de Administración de Telemadrid », 5 mai 2016, [www.telemadrid.es/noticias/madrid/noticia/aprobado-por-unanimidad-el-nuevo-consejo-de-administracion-de-telemadrid](http://www.telemadrid.es/noticias/madrid/noticia/aprobado-por-unanimidad-el-nuevo-consejo-de-administracion-de-telemadrid).



## 10. Suisse

Oliver Gerber, BAKOM

### 10.1. Introduction

La Suisse se caractérise par une attention particulière portée aux régions et par un territoire aux dimensions limitées. Sa spécificité réside dans sa diversité linguistique et régionale, qui est aussi le fruit de son histoire, celle d'une nation née de la volonté de ses citoyens et en perpétuelle consolidation. Quatre langues officielles sont parlées en Suisse : l'allemand, le français, l'italien et le romanche. La confédération est composée de 26 Etats fédérés, appelés « cantons » et eux-mêmes divisés en communes. Les cantons, comme les communes, jouissent d'un fort degré d'autonomie. La Suisse est une démocratie directe qui offre à ses citoyens des droits de codécision politiques très étendus.<sup>270</sup>

Ces caractéristiques de la Suisse se reflètent aussi dans son paysage audiovisuel<sup>271</sup>. La petite taille de l'Etat et sa forte dimension régionale ont pour conséquences des marchés des médias de faible envergure et des ressources limitées. Cet aspect est renforcé par la coexistence des quatre langues officielles et par la proximité de l'offre audiovisuelle des grands Etats voisins. Les chaînes de télévision suisses desservent de petits marchés linguistiques régionaux et se trouvent en concurrence avec les chaînes des pays limitrophes, qui disposent de capacités financières bien supérieures. Les programmes télévisés étrangers diffusés par les chaînes privées recueillent régulièrement des audiences importantes parmi le public suisse. Ces radiodiffuseurs exploitent leur position de force en diffusant, depuis les années 1990, des fenêtres publicitaires destinées aux spectateurs suisses, qui accentuent encore la pression économique pesant sur le système audiovisuel suisse.

Un autre facteur de poids est la bonne pénétration en Suisse des réseaux câblés et de l'IPTV, ainsi que l'offre abondante de chaînes de télévision, notamment due à des conditions avantageuses en matière de droits de retransmission<sup>272</sup>. En comparaison du milieu des années 1980, la plupart des

---

<sup>270</sup> Pour de plus amples informations, voir *La Confédération en bref – 2016*, brochure d'information de la Chancellerie fédérale suisse, disponible sur <https://www.bk.admin.ch/dokumentation/02070/index.html?lang=fr>.

<sup>271</sup> Pour de plus amples informations, voir Künzler M., *Mediensystem Schweiz*, UVK Verlagsgesellschaft, Constance, 2013, p. 23 et suivantes.

<sup>272</sup> Contrairement à leurs homologues dans les Etats membres de l'UE, les exploitants de réseaux suisses n'ont pas besoin d'obtenir l'autorisation d'une chaîne de télévision pour diffuser ses programmes. La licence légale accordée conformément à l'article 22,



télespectateurs suisses disposent aujourd’hui d’un très grand nombre de chaînes de télévision. Les offres régionales suisses risquent de passer inaperçues pour de nombreux télespectateurs dans cette offre pléthorique.

Les chaînes suisses qui souhaitent proposer une offre à la population dans une optique de rentabilité sont ainsi confrontées à des conditions difficiles. Cette offre, en vertu des contraintes légales, doit en effet non seulement attirer le public, mais aussi comporter des émissions ayant une plus-value sociale, culturelle et démocratique pour la population, ce qui représente un obstacle de plus à franchir pour accéder au marché. Les barrières sont donc hautes, en particulier pour les chaînes à vocation régionale dont la programmation est destinée à une zone géographique plus restreinte que celle d’un radiodiffuseur national.

## 10.2. Cadre juridique

### 10.2.1. Le « mandat de prestations » de la radio et de la télévision dans la Constitution fédérale

Malgré ces conditions économiques hostiles, le législateur et le pouvoir constituant ont toujours eu à cœur de permettre l’existence d’une radiodiffusion suisse autonome, qui contribue à la cohésion nationale, favorise la formation de l’opinion politique et sert la diversité régionale et linguistique au moyen d’une offre adaptée.

Cette idée fondamentale figure déjà dans la Constitution fédérale suisse<sup>273</sup>. Son article 93 indique que la législation sur la radio et la télévision relève de la compétence de la Confédération. Le paragraphe 2 de ce même article définit l’attente du législateur vis-à-vis de la radiodiffusion suisse, au sens d’un mandat de prestations :

*La radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l’opinion et au divertissement. Elles prennent en considération les particularités du pays et les besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions.*

L’appel à tenir compte des particularités du pays et des besoins des cantons impose aux stations de radio et chaînes de télévision de fonctionner de façon inclusive. Pour la réussite de cette mission d’intégration, il est impératif que la diversité culturelle, fédérale – mais aussi régionale – de la Suisse s’exprime dans son paysage audiovisuel<sup>274</sup>.

---

paragraphe 1, de la loi sur le droit d’auteur (LDA) du 9 octobre 1992 autorise les rediffuseurs à retransmettre ces programmes moyennant le versement d’une indemnité convenue d’avance aux sociétés de gestion de droits.

<sup>273</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.

<sup>274</sup> Pour de plus amples informations, voir le commentaire de Zeller F. et Dumermuth M. de l’article 93, n° 24, dans Waldmann B., Belser E. M. et Epiney A. (éd.), *Basler Kommentar zur Bundesverfassung*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Bâle, 2015.



## 10.2.2. Législation relative à la télévision régionale de service public

### 10.2.2.1. Typologie des diffuseurs dans la loi

L'organisation de la loi fédérale sur la radio et la télévision<sup>275</sup> (LRTV) et de l'ordonnance sur la radio et la télévision<sup>276</sup> (ORTV) qui lui est subordonnée et en porte exécution reflète la structure du paysage audiovisuel suisse. Le régime d'octroi des licences est relativement libéral en Suisse. La plupart des radiodiffuseurs n'ont pas besoin d'une licence : il leur suffit de déclarer leurs activités de diffusion au régulateur compétent, l'Office fédéral de la communication<sup>277</sup> (OFCOM). Les diffuseurs doivent respecter des normes minimales<sup>278</sup> et remplir des obligations positives.<sup>279</sup>

Seuls quelques radiodiffuseurs, qui ont des droits et devoirs particuliers dans le cadre de leur mandat de prestations, c'est-à-dire de leur mission de service public, et peuvent bénéficier de vecteurs de diffusion supplémentaires (grâce au privilège du « *must-carry* ») sont tenus d'obtenir une licence, appelée « concession » en Suisse.

A l'échelon du pays et des régions linguistiques, le service public est assuré par la *Société suisse de radiodiffusion et télévision* (SRG SSR), qui occupe une place particulière. Ce radiodiffuseur est en effet le seul à se voir octroyer sa concession par le Conseil fédéral. C'est à lui qu'incombe la charge principale du mandat de prestations défini par la Constitution et il doit garantir un service universel de programmes radiophoniques et télévisuels sur l'ensemble du territoire des régions linguistiques de la Suisse. C'est délibérément que le législateur lui a donné ce « poids » : sur un marché de taille restreinte, seule une telle concentration des ressources disponibles permet d'opposer un radiodiffuseur suisse solide à la concurrence massive des offres étrangères que reçoivent les spectateurs helvètes<sup>280</sup>. SRG SSR perçoit la plus grande part de la redevance audiovisuelle, soit environ 1,2 milliard de CHF, mais il a aussi la possibilité de se financer grâce à la publicité télévisuelle (à hauteur de 340 millions de CHF environ en 2015).

Le législateur ne peut cependant pas se contenter de traiter les services audiovisuels à l'échelon du pays et des régions linguistiques. La Suisse est un Etat fédéral, composé de structures territoriales de dimension réduite. Ces processus doivent eux aussi être représentés dans les médias électroniques<sup>281</sup>. La législation relative à la radiodiffusion prévoit donc de charger certains radiodiffuseurs d'assurer un service public de télévision limité à une zone de desserte régionale et de mettre en place pour ce faire des conditions-cadres adaptées.

Nous nous intéresserons au premier chef, dans cette étude de cas, aux 13 chaînes de télévision chargées de ce service public régional et détentrices à ce titre d'une concession<sup>282</sup>.

---

<sup>275</sup> Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision, RS 784.40.

<sup>276</sup> Ordonnance sur la radio et la télévision du 9 mars 2007, RS 784.401.

<sup>277</sup> Article 3, point a, de la LRTV.

<sup>278</sup> En matière de protection des mineurs, de respect de la dignité humaine et de publicité.

<sup>279</sup> En matière de diffusion d'œuvres européennes, du financement du cinéma suisse et du sous-titrage

<sup>280</sup> Message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) du 18 décembre 2002, Feuille fédérale 2003 n° 8, p. 1425 et suivantes, plus particulièrement p. 1465 et suivantes.

<sup>281</sup> Message relatif à la révision totale de la LRTV du 18 décembre 2002, *op. cit.*, p. 1470.

<sup>282</sup> La liste des chaînes de télévision régionales titulaires d'une concession, ainsi que d'autres informations complémentaires, sont disponibles sur : <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/informations-concernant-les-diffuseurs-de-programmes/televisions-regionales.html>.



### 10.2.2.2. Octroi des concessions

Les concessions sont attribuées aux chaînes régionales par le ministère compétent, le département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication (DETEC), généralement dans le cadre d'un appel d'offres<sup>283</sup>. Les candidats doivent satisfaire à un ensemble d'exigences<sup>284</sup>.

Le DETEC a attribué les 13 concessions de télévision régionale le 7 juillet 2008 (entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009) pour une durée de 10 ans. Aucune disposition légale n'impose aux chaînes une forme juridique particulière, mais tous les radiodiffuseurs concernés se trouvent être des entreprises privées. 11 d'entre elles sont organisées en société anonyme avec un capital moyen se montant à 1,6 million de CHF. L'une des chaînes est une association et la dernière, une fondation.

### 10.2.2.3. Mandat de prestations régional avec critères amont et aval

La loi exige des radiodiffuseurs régionaux, dans leur mandat de prestations, qu'ils « tiennent compte des particularités locales ou régionales d'une zone donnée en fournissant une large information portant notamment sur les réalités politiques, économiques et sociales » et qu'ils contribuent « à la vie culturelle dans la zone de desserte considérée<sup>285</sup> ». Cette mission d'information n'incombe cependant aux chaînes qu'aux heures de grande écoute (6 h 30 à 8 h 30, 11 h 30 à 13 h 30, 17 heures à 19 heures). Les concessions précisent que les offres d'information locale et régionale doivent aborder des thèmes variés, refléter une grande diversité d'opinions et d'intérêts, permettre à un grand nombre de personnes et de groupes différents de s'exprimer et refléter les événements de l'ensemble de la zone de desserte.

D'autres obligations viennent compléter celles-ci. Le radiodiffuseur doit ainsi respecter les indications portées dans son dossier de candidature concernant l'étendue, le contenu et la nature de la diffusion, ainsi que l'organisation et le financement du concessionnaire. Dans les zones de desserte multilingues, il doit être dûment tenu compte de toutes les langues dans la programmation. En outre, les concessions interdisent à toutes les chaînes de télévision régionales de diffuser des annonces de radar, des jeux-concours et de la publicité pornographique.

Le mandat de prestations ne comporte pas seulement des critères « aval ». Les chaînes de télévision régionales sont aussi liées, en vertu du droit et de leur concession, par des obligations « amont » : elles doivent ainsi respecter le droit du travail et observer les conditions de travail usuelles dans la branche, garantir certaines normes de qualité et encourager la formation et le perfectionnement des professionnels du secteur.

---

<sup>283</sup> Article 45, paragraphe 1, de la LRTV.

<sup>284</sup> Article 44, paragraphe 1, de la LRTV, aux termes duquel les candidats doivent montrer qu'ils sont en mesure d'exécuter le mandat de prestation et que leurs financements sont assurés, indiquer qui détient les parts de leur capital, mais aussi garantir qu'ils respecteront le droit du travail applicable dans la branche, qu'ils sépareront leurs activités rédactionnelles de leurs activités économiques et qu'ils sont domiciliés en Suisse. La dernière condition, « ne pas mettre en péril la diversité des opinions et de l'offre » disparaît avec l'entrée en vigueur de la modification de la LRTV au 1<sup>er</sup> juillet 2016. Pour de plus amples informations, voir le point 10.4.5.

<sup>285</sup> Article 38, paragraphe 1, point a, de la LRTV.



#### 10.2.2.4. Droit à une quote-part de la redevance audiovisuelle

Les chaînes régionales titulaires d'une concession bénéficient, dans l'optique d'un soutien optimal à la mission de service public régionale, d'une aide financière prenant la forme d'une partie du produit de la redevance. Afin que la redevance soit utilisée au mieux, le législateur la réserve aux stations de radio ou chaînes de télévision diffusant des programmes dans les régions ne disposant pas de possibilités de financement suffisantes<sup>286</sup>.

Au total, ces quotes-parts représentent entre 4 et 6 % du produit de la redevance audiovisuelle<sup>287</sup>. L'aide consentie ne peut représenter plus de 70 % des coûts d'exploitations (démonstrables) du radiodiffuseur<sup>288</sup>, ce qui permet de garantir qu'une part minimale du financement est assurée par des fonds propres<sup>289</sup>.

Actuellement, les 13 chaînes de télévision régionales concessionnaires perçoivent au total 34,6 millions de CHF sur une redevance totale de 1,3 milliard de CHF<sup>290</sup>. Les quotes-parts individuelles varient, en fonction de la zone de desserte, entre 1,9 et 3,6 millions de CHF.

#### 10.2.2.5. Zones de desserte

Les concessions régionales télévisées ont été réparties sur 13 zones de desserte qui couvrent l'ensemble du territoire suisse. C'est le Conseil fédéral qui détermine le nombre et l'étendue de ces zones<sup>291</sup>. Il les définit de façon à ce qu'elles :

- constituent chacune une entité politique ou géographique, ou présentent des liens culturels ou économiques particulièrement étroits ; et
- disposent de ressources financières suffisantes pour que les diffuseurs puissent exécuter leur mandat de prestations en recevant une quote-part appropriée de la redevance.

Le Conseil fédéral a défini en 2008 pour la télévision régionale des secteurs moins nombreux. Ceci permet aux radiodiffuseurs de disposer d'un potentiel commercial suffisant, tout en évitant que la part de la redevance destinée à la télévision ne soit répartie entre un trop grand nombre de radiodiffuseurs<sup>292</sup>. Les régions les moins densément peuplées comptent en moyenne 300 000 habitants ; les grandes zones urbaines telles que Berne, Genève et Zurich, atteignent entre 500 000 et 1,6 million d'habitants.

---

<sup>286</sup> Article 38, paragraphe 1, point a, de la LRTV.

<sup>287</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la LRTV au 1<sup>er</sup> juillet 2016, cette proportion ne pouvait excéder 4 %. Pour de plus amples informations, voir le point 10.4.1.

<sup>288</sup> Article 40 de la LRTV.

<sup>289</sup> Dumermuth M., « Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes und das duale System », *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, vol. 125, 2006, p. 229 et suivantes, notamment p. 258.

<sup>290</sup> La part la plus importante revient à la SRG SSR, à hauteur de 1,2 milliard de CHF. Voir ci-dessus, point 10.2.2.1.

<sup>291</sup> Article 39 de la LRTV.

<sup>292</sup> Dumermuth M., « Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes und das duale System », *op. cit.*



### 10.2.2.6. Privilège de *must-carry*

La reconnaissance, par la législation suisse relative à la radiodiffusion, de privilèges de *must-carry* permet de garantir que les programmes des chaînes de télévision régionales atteignent vraiment leur public. Les opérateurs de réseaux doivent en effet diffuser gratuitement sur leurs lignes les chaînes régionales de service public<sup>293</sup>. Les radiodiffuseurs concernés supportent cependant les coûts d'acheminement du signal jusqu'à la tête de réseau de l'opérateur.

### 10.2.2.7. Surveillance

La surveillance des concessionnaires régionaux incombe à l'OFCOM. Elle se compose d'un volet financier<sup>294</sup> et d'un contrôle de la bonne exécution du mandat de prestations, dont la vérification peut être confiée à des experts extérieurs<sup>295</sup>. L'office commande régulièrement à des organismes externes une analyse des programmes des chaînes de télévision régionales.

L'une des particularités suisses réside dans le fait qu'en vertu de la loi<sup>296</sup> et des concessions, tous les radiodiffuseurs régionaux de service public sont tenus d'établir un règlement d'exploitation qui définit clairement les tâches leur incombant, une charte rédactionnelle, des principes directeurs, ainsi qu'un système interne de gestion de la qualité qu'ils doivent faire évaluer par une organisation externe indépendante<sup>297</sup>.

L'évaluation du système de gestion de la qualité par une entité indépendante a généralement lieu tous les deux ans. A l'issue de ce processus, les organismes d'audit établissent un rapport d'évaluation adressé à l'OFCOM. Dans les trois mois suivant sa remise, la chaîne de télévision concernée doit présenter à l'OFCOM un plan de mesures indiquant si elle entend mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation et selon quelles modalités.

Les conclusions des études et des rapports d'évaluation sont abordées dans le cadre de discussions annuelles avec le radiodiffuseur. Ses échanges avec les radiodiffuseurs visent à sensibiliser ces derniers à la bonne exécution de leur mandat de prestations.

---

<sup>293</sup> Article 59 de la LRTV.

<sup>294</sup> Article 42 de la LRTV. Les radiodiffuseurs sont tenus de remettre chaque année leurs comptes à l'OFCOM, qui peut exiger des renseignements complémentaires. L'OFCOM vérifie si les ressources financières ont été utilisées selon le critère de la rentabilité et conformément au mandat de prestations. Si tel n'est pas le cas, il peut réduire la quote-part attribuée au concessionnaire ou exiger la rétrocession de celle-ci.

<sup>295</sup> Article 47, paragraphe 2, de la LRTV.

<sup>296</sup> Article 41, paragraphe 1, de la LRTV, en lien avec l'article 41, paragraphe 1, de l'ORTV.

<sup>297</sup> Ce système de gestion de la qualité doit comprendre des objectifs et des normes de qualité, tant pour le contenu que pour la forme (normes journalistiques, responsabilité rédactionnelle, concepts d'émissions, etc.), des procédures bien définies permettant de vérifier régulièrement si les objectifs en matière de qualité ont été atteints, ainsi que des mécanismes fiables visant à contrôler ou améliorer la qualité des programmes (processus de validation, systèmes de *feedback*, etc.).



### 10.3. Défis

Ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, les 13 chaînes de télévision régionales ne sont pas rentables et dépendent du soutien de la redevance. Leur situation économique est délicate, comme le montrent les études à leur sujet<sup>298</sup> et les rapports annuels qu'elles remettent<sup>299</sup> :

- En 2014, le total des dépenses de l'ensemble des chaînes atteignait environ 80,7 millions de CHF, pour des recettes publicitaires de l'ordre de 44 millions de CHF.
- Les recettes commerciales couvrent en moyenne environ 56 % des dépenses. Depuis 2011, les recettes issues de la publicité et du parrainage connaissent une stagnation.
- Près de la moitié des chaînes sont sous-financées, voire surendettées.
- La proportion de capitaux propres ne dépasse pas 23 % en moyenne.

En raison de ses problèmes économiques, la télévision régionale de service public joue un rôle plutôt marginal dans le paysage audiovisuel suisse :

- Les parts de marchés de ces chaînes se situent entre 0,1 et 1,3 %.
- Le réservoir de téléspectateurs n'est pas suffisamment exploité. Dans chaque zone de desserte, entre 3 et 17 % seulement des téléspectateurs potentiels regardent les programmes télévisés régionaux.
- Sur le marché de la publicité, les télévisions régionales n'ont qu'un faible poids (une part de 5,5 % sur le marché de la télévision et de 0,9 % sur le marché des médias).
- Le public de la télévision régionale est relativement âgé. En fonction des régions linguistiques considérées, son âge moyen se situe entre 55 et 61 ans.

Lors de l'évaluation des contenus des programmes, les études réalisées soulignent également des lacunes :

- Une petite moitié seulement du public se dit satisfaite des programmes de sa chaîne régionale.

<sup>298</sup> - IaKom, *L'usage et la qualification de l'offre des radiodiffuseurs publics et privés en Suisse 2015*, rapport complet en allemand et résumé en français disponibles sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/formation-recherche-archivage/contributions-et-etudes-pour-la-formation-et-la-recherche/recherche-dans-la-domaine-des-medias---contributions-et-etudes-2.html>

- Université de Bâle, *Les programmes de télévision des diffuseurs privés ayant obtenu un mandat de prestations pour la Suisse*, rapport complet en allemand et résumé en français disponibles sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/formation-recherche-archivage/contributions-et-etudes-pour-la-formation-et-la-recherche/recherche-dans-la-domaine-des-medias---contributions-et-etudes-2.html>

- Publicom, *Situation économique de la radio privée en Suisse*, disponible sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/faits-et-chiffres/etudes/situation-economique-de-la-radio-privee-en-suisse.html>

- IPMZ, *Utilisation des programmes de radio et de télévision en Suisse*, 2013, disponible sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/formation-recherche-archivage/contributions-et-etudes-pour-la-formation-et-la-recherche/recherche-dans-la-domaine-des-medias---contributions-et-etudes-21.html>

- Université de Fribourg, *Analyse en continu des programmes de télévision en Suisse – Rapport final*, 2012, disponible sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/formation-recherche-archivage/contributions-et-etudes-pour-la-formation-et-la-recherche/recherche-dans-la-domaine-des-medias---contributions-et-etudes-23.html>

<sup>299</sup> Les chiffres clés de chaque rapport d'activité annuel sont consultables sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/faits-et-chiffres/rapport-d-activites-aperçu-des-chiffres-des-diffuseurs-radio.html>



- Les chaînes régionales sont en revanche supérieures, aux yeux des téléspectateurs, en ce qui concerne leur cœur de métier, à savoir la diffusion d'informations régionales. Ce lien très fort avec les événements régionaux leur permet de remplir leur mandat.
- Quelques rares chaînes de télévision régionales diffusent dans leurs programmes d'information une proportion jugée trop élevée de nouvelles dont la pertinence pour le public semble douteuse, notamment concernant des faits divers tragiques ou la vie des célébrités.

## 10.4. Evolutions en cours

La LRTV a récemment été modifiée. Des mesures ont notamment été prévues afin d'améliorer la situation des chaînes de télévision régionales titulaires d'une concession. Le texte partiellement révisé de la LRTV et les dispositions d'exécution correspondantes de l'ORTV sont entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2016. Cette partie offre un aperçu des changements concrets qui vont avoir des répercussions sur les chaînes de télévision régionales.

### 10.4.1. Hausse de la quote-part de la redevance

Les financements issus du partage de la redevance sont cruciaux pour la survie de toutes les chaînes de télévision régionales de service public. Il est prévu d'assouplir la règle fixée par la loi et limitant la part qu'elles peuvent percevoir à 4 % du total des recettes de la redevance audiovisuelle, entre autres pour éviter que ne subsistent des excédents ne pouvant être décaissés. Le gouvernement suisse fixera à l'avenir cette proportion dans une fourchette située entre 4 et 6 %.

### 10.4.2. Assouplissement de la réglementation relative à la publicité

Jusqu'à présent, la publicité ne pouvait excéder 15 % du temps d'antenne quotidien d'une chaîne suisse et 20 % d'une heure d'émission. Pour les radiodiffuseurs concessionnaires, ces conditions sont désormais quelque peu assouplies. La limite journalière de 15 % est supprimée. La limite horaire de 20 % pour la diffusion de spots de publicité est en revanche maintenue, ce qui correspond à la réglementation en la matière de l'Union européenne<sup>300</sup>.

Avec cette nouvelle disposition, les radiodiffuseurs régionaux voient augmenter de 5 points de pourcentage la durée possible de la publicité sur la journée. Cette hausse, si elle se remarque, ne sera sensible qu'en dehors des heures de grande écoute. En effet, les chaînes concernées exploitent déjà à plein le temps qu'elles peuvent consacrer à la publicité en prime time<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> Article 23 de la Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32010L0013>.

<sup>301</sup> Message relatif à la modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) du 29 mai 2013, feuille fédérale 2013 n° 26, p. 4425 et suivantes, notamment p. 4471 et suivantes.



### 10.4.3. Sous-titrage subventionné

A ce jour, seuls la SRG SSR et les diffuseurs de programmes nationaux ou régionaux-linguistiques sont tenus en Suisse de diffuser des émissions accessibles aux personnes handicapées. A l'avenir, les chaînes régionales investies d'une mission de service public devront elles aussi proposer des services aux sourds et malentendants.

Dans les faits, elles doivent désormais sous-titrer leurs principales émissions d'information quotidiennes. Les grandes organisations représentant les personnes handicapées se sont prononcées en faveur de cette mesure, car le sous-titrage des informations régionales permet une meilleure insertion locale des malentendants. Cet ancrage régional constituant un élément central du mandat de prestations des chaînes de télévision régionales, il semble logique que les personnes atteintes de handicap sensoriel bénéficient aussi de leurs prestations. Dans la mesure où il s'agit là d'une vraie mission de service public, le législateur a prévu d'en assurer le financement par la redevance audiovisuelle. Les coûts du sous-titrage sont estimés à 2,5 millions de CHF par an environ. Il est possible qu'ils diminuent à l'avenir, car la numérisation des technologies de production et de diffusion des émissions s'accompagnera aussi d'économies dans ce domaine<sup>302</sup>.

### 10.4.4. Promotion de la numérisation

Pour toucher aussi les jeunes téléspectateurs avec leur offre de service public et être plus compétitives face aux nouveaux acteurs du secteur des médias, les chaînes de télévision régionales doivent pouvoir suivre le rythme des évolutions technologiques. Compte tenu de leur situation économique difficile, le passage au numérique représente notamment un défi colossal pour ces chaînes.

C'est pourquoi il est prévu de créer un mécanisme de soutien qui permettra l'adoption de nouveaux procédés de production télévisée numériques, par exemple la HD et ses normes consécutives, ou encore l'intégration d'offres compatibles HbbTV (*Hybrid Broadband Broadcast Television*).

Les moyens financiers pour ce faire proviennent d'excédents de la quote-part de redevance allouée aux radiodiffuseurs régionaux qui se sont accumulés au fil des années. Quelque 30 millions de CHF sont à disposition. Un soutien de cette ampleur peut être garanti encore quelques années.

### 10.4.5. Assouplissement des règles relatives à la concentration des médias

La LRTV comporte plusieurs dispositions visant à lutter contre la concentration des médias qui s'appliquent aux radiodiffuseurs régionaux :

- Pour obtenir ou se voir transférer une concession, une chaîne ne doit pas mettre en péril la diversité des opinions et de l'offre<sup>303</sup>.

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 4470.

<sup>303</sup> Article 44, paragraphe 1, point g, et article 48, paragraphe 2, de la LRTV.



- Un diffuseur ou l'entreprise à laquelle il appartient ne peut obtenir plus de deux concessions de télévision et deux concessions de radio<sup>304</sup> (« règle du 2+2 »).
- Si l'appel d'offres suscite plusieurs candidatures, la concession est octroyée au diffuseur qui est le mieux à même d'exécuter le mandat de prestations. Si plusieurs candidatures sont équivalentes, la concession est octroyée au diffuseur qui contribue le plus à la diversité de l'offre et des opinions<sup>305</sup>.

Ces critères ont pour objectif de promouvoir la diversité des médias dans un contexte de formation de l'opinion en démocratie et de socialisation, plus généralement<sup>306</sup>.

Le gouvernement suisse jette un regard ambivalent sur le phénomène de concentration des médias. Il a déjà fait valoir par le passé que celle-ci tendait à mettre en péril la diversité des points de vue et des offres, et représentait un risque pour le pluralisme des médias. D'un autre côté, il a laissé entendre que les processus de concentration pouvaient professionnaliser le journalisme et améliorer la qualité des médias résultant d'une fusion. Pour être capables de fournir des informations indépendantes, les diffuseurs doivent en effet atteindre une taille critique et être assez puissants, financièrement, pour préserver leur indépendance économique<sup>307</sup>.

L'article de la LRTV qui obligeait, lors de l'attribution ou du transfert d'une concession, à respecter un critère de diversité des médias, pouvait théoriquement conduire à ce qu'aucune concession ne soit octroyée dans les zones géographiques de faible dimension. L'expérience a en outre montré que la vérification de cette condition préalable par le service compétent du DETEC était onéreuse et chronophage. La durée de cette procédure était d'une part imputable au recours à la Commission de la concurrence (COMCO), autorité responsable de la concurrence en Suisse, qui devait évaluer l'existence d'une position dominante<sup>308</sup>. D'autre part, la procédure pouvait se trouver bloquée ou ralentie par des moyens juridiques, voire être renvoyée à une juridiction supérieure, avec des conséquences négatives évidentes : le requérant était plongé dans l'incertitude financière pendant une longue période et le service public régional risquait d'être interrompu dans la zone de desserte concernée<sup>309</sup>.

Citons une procédure judiciaire concernant l'octroi de concessions à deux stations de radio qui offre un bon exemple à cet égard. Elle a maintenu ces deux diffuseurs dans une situation incertaine pendant sept ans<sup>310</sup>. Seule une décision de renvoi rendue par la Cour européenne des droits de l'homme à l'été 2015 a permis de clarifier la situation et de faire en sorte que les deux concessions soient reconnues valables.

Lors du transfert d'une concession à un autre radiodiffuseur, il fallait également vérifier le bon respect des exigences de diversité, ce qui pouvait en fin de compte compromettre l'objectif même du transfert, à savoir le sauvetage économique du radiodiffuseur initial<sup>311</sup>.

---

<sup>304</sup> Concernant les conditions générales à remplir pour obtenir une licence, voir l'article 44 de la LRTV.

<sup>305</sup> Article 45, paragraphe 3, de la LRTV.

<sup>306</sup> Message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) du 18 décembre 2002, *op. cit.*, p. 1466.

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 1494.

<sup>308</sup> Article 74, paragraphe 2, de la LRTV.

<sup>309</sup> Message relatif à la modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) du 29 mai 2013, *op. cit.*, p. 4479.

<sup>310</sup> Voir l'historique du procès dans l'arrêt rendu par la cour I du Tribunal administratif fédéral dans l'affaire *Radio AG (en création) c. Radio Argovia AG et UVEK*, A-6569/2013, 23 avril 2014.

<sup>311</sup> Message relatif à la modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) du 29 mai 2013, *op. cit.*, p. 4479.



Afin de permettre la mise en place d'une procédure d'octroi des concessions aussi coordonnée, sûre et efficace que possible, le législateur a donc supprimé l'exigence de diversité parmi les conditions préalables à l'attribution d'une licence. Les autres critères devraient permettre de garantir une diversité suffisante de l'offre et des opinions.

#### **10.4.6. Levée des restrictions de diffusion pour les télévisions régionales**

Auparavant, les radiodiffuseurs régionaux ne pouvaient diffuser leurs programmes que dans leur zone de desserte<sup>312</sup>. Les exploitants de réseaux câblés remplissaient cette exigence en cryptant leur offre sur les récepteurs situés en dehors de cette zone. Cette restriction avait pour objectif de garantir une couverture exhaustive du pays, avec des offres régionales de valeur équivalente. Il s'agissait de faire en sorte que les radiodiffuseurs se concentrent sur les thèmes propres à leur territoire et ne se tournent pas, pour des raisons commerciales, vers des régions plus attrayantes en dehors de la zone délimitée par leur concession. Cette mesure permettait en outre d'éviter que les radiodiffuseurs opérant dans des zones urbaines n'empiètent sur le marché de leurs voisins et que le manque à gagner de ces derniers ne doive être compensé par la redevance<sup>313</sup>.

Avec l'apparition des nouvelles technologies de diffusion (en particulier l'IPTV et le *streaming* en ligne), cette restriction se révèle cependant plus que jamais désavantageuse pour le service public régional. Dans cet esprit, une exception a été instaurée dès 2013 : les programmes de télévision régionaux peuvent également être diffusés sur des lignes en mode numérique en dehors de leur zone de desserte<sup>314</sup>. Le législateur a tenu compte du fait que les programmes de télévision diffusés en numérique trouvent de plus en plus facilement le chemin du public, notamment grâce au nombre croissant d'offres de télévision par internet. Avec la suppression de cette restriction de diffusion, les coûts liés au cryptage ont également disparu pour les opérateurs de réseaux. Le public suisse tout entier bénéficie ainsi d'un accès plus aisé aux informations de toutes les régions et les chaînes de télévision régionales ont plus de chances de toucher un nombre accru de spectateurs.

### **10.5. Perspectives**

#### **10.5.1. Rapport sur le service public et renouvellement prochain des concessions**

La question de l'avenir du service public régional à la télévision figure à nouveau parmi les priorités de la politique des médias en Suisse.

L'OFCOM a en effet commandé une étude comparative mettant en parallèle les conditions-cadres en matière de télévision régionale en Europe de l'Ouest. Elle met en avant les succès économiques du secteur, mais présente aussi certaines bonnes pratiques et initiatives prometteuses

---

<sup>312</sup> Article 38, paragraphe 5, de la LRTV.

<sup>313</sup> Message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) du 18 décembre 2002, *op. cit.*, p. 1549.

<sup>314</sup> Article 37, paragraphe 2, de l'ORTV.



concernant les paramètres clés qui permettront à l'avenir le développement stratégique des radiodiffuseurs régionaux<sup>315</sup>.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a publié le 16 juin 2016 à la demande du Parlement suisse un rapport sur les prestations de service public de la SRG SSR et des radiodiffuseurs régionaux de service public, qui aborde et analyse leurs activités dans le contexte des mutations technologiques et des évolutions structurelles<sup>316</sup>. Le Conseil fédéral constate que, pour des raisons liées à la démocratie et à la politique sociale, la Suisse aura encore besoin à l'avenir d'offres de service public autonomes à la radio, à la télévision et sur internet, qui pourront être financées en partie par des redevances. Le cœur de mission que constitue l'information régionale doit être préservé. Le Conseil fédéral espère toutefois à l'avenir que l'information fournie par les radiodiffuseurs de service public régionaux se démarquera plus franchement de celle fournie par les chaînes à financement purement privé. Il en tiendra compte<sup>317</sup> dans le cadre du renouvellement des concessions de radiodiffusion<sup>318</sup>.

### 10.5.2. La coopération : une piste fructueuse ?

Entre autres recommandations importantes, l'étude Wagner-Hatfield préconise d'accentuer les coopérations entre chaînes de télévision régionales ou entre celles-ci et la SRG SSR, économiquement plus forte.

Selon le rapport, les radiodiffuseurs régionaux pourraient ainsi mutualiser leurs forces et bénéficier d'économies et de synergies. L'étude plaide pour une « discussion ouverte, franche et constructive » entre la SRG SSR et les télévisions régionales<sup>319</sup>.

La Commission fédérale des médias (COFEM), organe consultatif indépendant du Conseil fédéral sur les questions liées aux médias, a également proposé, dans un rapport publié fin 2015, des partenariats public-privé entre les chaînes commerciales et la SRG SSR. Celle-ci occupe en effet une place centrale dans la production audiovisuelle en Suisse. Elle pourrait donc encourager et développer des productions et des coproductions avec des tiers privés, et notamment des entreprises de médias privés dans le domaine du journalisme et de la production de contenus médiatiques. La SRG SSR contribuerait ainsi au renforcement de la place médiatique suisse<sup>320</sup>.

Le Conseil fédéral recommande en outre, dans son rapport d'analyse sur le service public du 16 juin 2016, une coopération accrue entre les chaînes de télévision régionales qui leur permettrait de diversifier leurs programmes et de réaliser des économies d'échelle. Selon le Conseil, un large éventail de coopérations est envisageable. Au-delà des échanges d'émissions produites en propre,

---

<sup>315</sup> Wagner-Hatfield consulting group, 'Perspectives de développement de la télévision régionale', Juin 2015, disponible sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/faits-et-chiffres/etudes/tv-regionales--des-defis-a-relever.html>.

<sup>316</sup> Rapport d'analyse de la définition et des prestations du service public de la SSR compte tenu de la position et de la fonction des médias électroniques privés, rapport du Conseil fédéral du 17 juin 2016 en réponse au postulat 14.3298 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E), disponible sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/organisation/bases-legales/dossiers-du-conseil-federal/rapport-service-public-medias.html>.

<sup>317</sup> *Ibid.*, point 14.2.1.1, p. 95, point 14.5, p. 115, et point 15.3.1, p. 118.

<sup>318</sup> L'ensemble des concessions de radiodiffusion régionales arrivent à échéance le 31 décembre 2019. Elles devraient cependant être prolongées, car il est à prévoir que le Parlement ouvrira un débat concernant le service public.

<sup>319</sup> Etude Wagner-Hatfield, *op.cit.*, p. 58 et suivantes.

<sup>320</sup> Commission fédérale des médias (COFEM), « Médias de service public en Suisse – Contributions à la discussion et propositions conceptuelles », décembre 2015, point 10.4, p. 32, disponible sur [www.emek.admin.ch/fileadmin/dateien/dokumentation/Service\\_public/F\\_EMEK\\_Beitrug\\_zum\\_Service\\_public\\_2015-Dezember.pdf](http://www.emek.admin.ch/fileadmin/dateien/dokumentation/Service_public/F_EMEK_Beitrug_zum_Service_public_2015-Dezember.pdf).



certaines programmes pourraient être produits en plus étroite collaboration. A l'instar de la COFEM et de l'étude, le Conseil fédéral plaide pour des coopérations entre les chaînes régionales et la SRG SSR. A la faveur de celles-ci, des productions maison de la SRG SSR pourraient, après leur première diffusion, être mises à la disposition des prestataires de service public régionaux sur une plateforme électronique, leur permettant ainsi d'enrichir leurs programmes avec des contenus du radiodiffuseur national. Il y aurait lieu de clarifier à quelles conditions l'accès à ces contenus pourrait être assuré. Inversement, il est également envisageable que la SRG SSR diffuse certaines émissions ou contributions de diffuseurs du service public régional, en particulier celles présentant un intérêt pour un large public<sup>321</sup>.

Enfin, la SRG SSR a formulé publiquement dans une circulaire du 8 janvier 2016 des propositions concrètes en vue de coopérations technologiques, journalistiques et économiques avec les médias suisses. Sont notamment envisagées :

- la retransmission gratuite des principaux matchs des grands sports en salle (basket, handball, uni hockey et volleyball) pour les chaînes régionales, dans le cadre d'un projet pilote sur trois ans ;
- des offres de formation pour les journalistes des médias privés ;
- la mise à disposition de savoir-faire dans le domaine de la technologie HbbTV, notamment afin que les chaînes régionales puissent remplir leurs obligations en matière de sous-titrage ;
- une fenêtre nationale pour la retransmission des contenus des chaînes de télévision régionales dans les programmes de la SRG SSR ;
- la diffusion d'une sélection de contenus des chaînes régionales sur le « player » internet à la demande de la SRG SSR ;
- la création d'une « Swiss Channel » conjointe sur YouTube.

Il sera intéressant de voir si les différentes idées avancées en vue de renforcer ces coopérations se concrétisent. Il s'agit en tout cas d'une démarche très prometteuse, grâce à laquelle les chaînes de télévision régionales suisses pourront peut-être mieux faire face aux défis qui les attendent.

---

<sup>321</sup> Rapport d'analyse de la définition et des prestations du service public de la SSR compte tenu de la position et de la fonction des médias électroniques privés, op. cit., point 14.2.3.1, p. 110, point 14.2.3.2, p. 111, et point 15.3.4, p. 119.





## 11. Royaume -Uni

Deirdre Kevin, EAO, et Ronan Ó Fathaigh, IViR

### 11.1. Introduction générale

Le paysage audiovisuel régional au Royaume-Uni reflète l'organisation du pays en subdivisions correspondant aux nations décentralisées d'Irlande du Nord, d'Ecosse et du Pays de Galles, ainsi qu'aux régions administratives qui composent l'Angleterre<sup>322</sup>. Deux grands radiodiffuseurs desservent ces régions : BBC One et ITV/STV/UTV. BBC One dispose d'un réseau dans l'ensemble des régions et propose à ce jour 12 décrochages régionaux en Angleterre, en complément de BBC Wales (Pays de Galles), BBC Scotland (Ecosse) et BBC Northern Ireland (Irlande du Nord). S'agissant de l'Angleterre, les chaînes régionales de BBC England se différencient par un journal télévisé diffusé deux fois par jour, ainsi que par une émission hebdomadaire d'actualité, dans la plupart des cas. Le second grand radiodiffuseur est constitué par les licences ITV/Channel 3. Sur ces 15 licences régionales, 13 appartiennent à ITV Plc, au terme de plusieurs années de consolidation. STV (Scottish Television) détient des licences pour deux régions d'Ecosse et UTV (Ulster Television, qui appartient désormais à ITV) diffuse en Irlande du Nord.

Le paysage audiovisuel régional offre aussi une place aux « régions au sein des nations ». L'Angleterre compte neuf régions administratives : Nord-Est, Nord-Ouest, Yorkshire-et-Humber, Midlands de l'Est, Midlands de l'Ouest, Est de l'Angleterre, Londres, Sud-Est et Sud-Ouest. Le secteur des médias audiovisuels est réglementé à l'échelon du pays par un régulateur appelé Office of Communications (Office des communications – Ofcom) qui dispose de quatre commissions consultatives, respectivement pour l'Angleterre, l'Irlande du Nord, l'Ecosse et le Pays de Galles<sup>323</sup>.

---

<sup>322</sup> Pour de plus amples informations, voir Kevin D., *Snapshot: regional and local television in the United Kingdom*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2015, [www.obs.coe.int/documents/205595/264619/GB\\_Regional\\_TV\\_in\\_the\\_UK\\_April2015.pdf/ee0493e1-6ef7-4f00-8293-a13000ae641b](http://www.obs.coe.int/documents/205595/264619/GB_Regional_TV_in_the_UK_April2015.pdf/ee0493e1-6ef7-4f00-8293-a13000ae641b).

<sup>323</sup> Ibid.



## 11.2. Cadre réglementaire

Le principal texte législatif encadrant le secteur des médias au Royaume-Uni est la loi de 2003 relative aux communications (*Communications Act 2003*<sup>324</sup>). C'est elle qui a mis en place l'Ofcom, auquel elle fixe pour mission de « préserver et renforcer » la radiodiffusion de service public.

En ce qui concerne les radiodiffuseurs publics, il lui incombe notamment de veiller :

*c) à ce que ces services (dans leur ensemble) fournissent, dans la mesure nécessaire pour faciliter la compréhension civique et le débat équilibré et éclairé concernant les questions d'actualité, une couverture exhaustive et fiable des questions d'actualité ayant trait au Royaume-Uni, aux différentes parties qui le composent et aux autres régions du monde ;*

...

*i) à ce que ces services (dans leur ensemble) proposent une quantité suffisante, du point de vue de l'Ofcom, de programmes reflétant la vie et les préoccupations des différentes communautés, les intérêts culturels et les traditions qui s'expriment au sein du Royaume-Uni, ainsi que, localement, dans les différentes régions qui le composent*<sup>325</sup>.

La BBC mène ses activités selon un accord avec le gouvernement dans le cadre de sa Charte royale et de sa Convention<sup>326</sup>. Parmi les objectifs d'intérêt public qu'elle doit servir, les plus importants du point de vue de la fourniture d'émissions d'information et d'actualité et des services locaux et régionaux sont les suivants : « préserver la société civile » (a), « représenter le Royaume-Uni, ses nations, régions et communautés » (d) et « faire connaître le Royaume-Uni au monde et le monde au Royaume-Uni » (e). Il convient de noter que la Charte royale est valable jusqu'au 31 décembre 2016 et qu'elle est en cours de révision par le gouvernement britannique<sup>327</sup>.

En 2013, l'Ofcom a mis à jour pour 10 ans les obligations de programmation qui incombent au réseau ITV (licences Channel 3)<sup>328</sup>. Les chaînes titulaires d'une licence Channel 3 doivent satisfaire à des exigences concernant, par exemple, les productions originales et de commande, les productions indépendantes, les journaux télévisés, les productions régionales et l'accessibilité pour les sourds et malentendants, ainsi que pour les aveugles et malvoyants. Les critères mis à jour réduisent les obligations globales de production de contenus d'actualité. Les radiodiffuseurs sont tenus de proposer entre 2 h 30 et 6 heures de ce type de programmes, selon le cas (ITV Wales, UTV et STV étant soumis aux contraintes les plus fortes en matière d'heures de contenus d'actualité produites).

La réglementation applicable aux médias audiovisuels locaux se compose quant à elle de trois textes principaux : l'ordonnance sur les services de programmes de télévision numérique locaux

<sup>324</sup> *Communications Act 2003*, [www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents).

<sup>325</sup> Article 264 de la *Communications Act 2003*, [www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/264](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/264).

<sup>326</sup> Ministère de la Culture, des Médias et des Sports, « Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation », octobre 2006, [http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how\\_we\\_govern/charter.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf).

<sup>327</sup> Voir BBC Trust, « Charter Review », [www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/charter\\_review](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/charter_review).

<sup>328</sup> Ofcom, « Channel 3 and Channel 5: Statement of Programming Obligations. Amendments to obligations for Channel 3 and Channel 5 ahead of a new licensing period », 23 juillet 2013, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/c3-c5-obligations/statement/statement.pdf>.



(*Local Digital Television Programme Services Order*<sup>329</sup>), qui définit le cadre régissant l'octroi de licences aux chaînes locales. Du point de vue des contenus, les services locaux sont tenus de :

*faciliter la compréhension civique et le débat équilibré et éclairé grâce à une couverture des événements locaux et de l'actualité » (5a) ; « refléter la vie et les préoccupations des différentes communautés, ainsi que les intérêts culturels et les traditions qui s'expriment dans la zone ou la localité concernée » (5b) ; enfin, « proposer des contenus informatifs, éducatifs et divertissants qui ne sont pas accessibles par ailleurs via un service de programme de télévision numérique disponible dans l'ensemble du Royaume-Uni (5c).*

Fin 2015, l'Ofcom a accédé à une demande formulée par l'un des opérateurs locaux, STV Glasgow, en vue d'alléger ses obligations de programmation<sup>330</sup>. La chaîne souhaitait réduire la proportion de programmation inédite produite localement, tout en conservant la part globale de programmation locale, notamment la place importante donnée aux contenus d'actualité. En conséquence, les exigences ont aussi été revues à la baisse pour cinq autres services en 2016<sup>331</sup>.

Le deuxième texte important est le décret relatif à la loi de 2006 sur la télégraphie sans fil [instructions à Ofcom (*Wireless Telegraphy Act 2006 [Directions to Ofcom] Order*<sup>332</sup>) qui impose à l'Ofcom de réserver une portion du spectre à la télévision locale. En troisième lieu, le décret relatif au code de bonnes pratiques pour les guides de programmes électroniques [ajout de services de programmes] (*Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order*<sup>333</sup>) vise à donner une bonne visibilité aux services de télévision locaux dans les guides électroniques de programmes.

Parmi les autres chaînes investies d'une mission de service public, Channel 4 et Channel 5 ont simplement des obligations concernant la production à l'échelon régional<sup>334</sup>.

### 11.3. Aperçu du marché

BBC One, la principale chaîne généraliste du radiodiffuseur public, fonctionne en réseau avec plusieurs fenêtres régionales. Les chaînes de BBC One en Ecosse, en Irlande du Nord et au Pays de Galles ont ainsi leurs décrochages dans la grille et leurs propres annonces de programmes. Ces trois déclinaisons régionales de BBC One présentent des particularités plus marquées que leurs homologues dans les régions anglaises, car elles proposent un plus vaste éventail de programmations régionales. En outre, il existe aussi des versions régionales de BBC Two (BBC Two Scotland, BBC Two Northern Ireland et BBC Two Wales), ainsi que des versions HD de ces chaînes.

<sup>329</sup> *The Local Digital Television Programme Services Order 2012*, [www.legislation.gov.uk/uksi/2012/292/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/292/contents/made).

<sup>330</sup> Ofcom, « Local TV decision: STV Glasgow change request », [http://licensing.ofcom.org.uk/binaries/tv/local-tv/glasgow/2016\\_05\\_Glasgow\\_decision\\_statement.pdf](http://licensing.ofcom.org.uk/binaries/tv/local-tv/glasgow/2016_05_Glasgow_decision_statement.pdf).

<sup>331</sup> Reynolds J., « Ofcom allows five local tv stations to cut local programming commitments », *Press Gazette*, 13 avril 2016, [www.pressgazette.co.uk/content/ofcom-allows-five-local-tv-stations-cut-local-programming-commitments](http://www.pressgazette.co.uk/content/ofcom-allows-five-local-tv-stations-cut-local-programming-commitments).

<sup>332</sup> *The Wireless Telegraphy Act 2006 (Directions to Ofcom) Order 2012*, [www.legislation.gov.uk/uksi/2012/293/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/293/contents/made).

<sup>333</sup> *The Code of Practice for Electronic Programme Guides (Addition of Programme Services) Order 2011*, [www.legislation.gov.uk/uksi/2011/3003/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/3003/contents/made).

<sup>334</sup> Channel 4 et Channel 5 ne sont pas tenues de proposer des programmations et informations locales, mais ont des obligations en termes de commandes de programmes produits en Irlande du Nord, en Ecosse, au Pays de Galles et dans les régions anglaises. Le quota incombant à Channel 4 de programmes produits dans les nations décentralisées, actuellement fixé à 3 % du volume et des dépenses, va augmenter pour atteindre 9 % en 2020.



En Angleterre, chaque région dispose de son propre décrochage, composé d'un journal télévisé et d'une émission d'actualité, et de ses propres annonces de programmes, dans une moindre mesure. Certains des programmes produits à l'échelon régional sont rediffusés sur l'ensemble du réseau. La BBC dispose en Angleterre de 11 services de médias régionaux distincts (télévision, radio et internet).

BBC Northern Ireland produit une grande variété de programmes.

Si elle suit généralement la grille de la version nationale de BBC One, BBC One Scotland propose des journaux télévisés quotidiens et une programmation spécifique à l'Ecosse, par exemple le soap-opéra River City ou encore une émission consacrée au football.

BBC Alba<sup>335</sup> a vu le jour en 2008. Filiale conjointe de la BBC et de MG Alba, elle diffuse en gaélique écossais. BBC Alba bénéficie chaque semaine d'une audience moyenne de 637 000 spectateurs de plus de 16 ans en Ecosse<sup>336</sup>. Elle produit une forte proportion de sa programmation, mais en partage aussi une partie avec BBC Scotland, qui lui fournit certaines émissions.

BBC Wales<sup>337</sup> (BBC Cymru Wales), basée à Cardiff, produit un large éventail de programmes locaux diffusés sous la forme de décrochages sur BBC One : journaux télévisés, émissions d'actualité, sport, émissions culturelles, divertissements, fictions et émissions pour enfants. BBC Wales fournit également des programmes à la chaîne S4C, qui diffuse en gallois.

Bien qu'elle soit disponible dans l'ensemble du Royaume-Uni, S4C (la chaîne de service public en gallois) est centrée sur sa région (ou sa nation, du point de vue du Pays de Galles) et a pour objectif de produire des programmes en gallois. Elle est tenue, conformément à la loi de 2003 relative aux communications, d'élaborer chaque année une déclaration relative à sa politique de contenus<sup>338</sup>. Ce faisant, elle doit tenir compte des principes généraux et rapports publiés par l'Ofcom. Selon les lignes directrices de la chaîne en matière de programmes<sup>339</sup>, l'objet social de S4C est de fournir un service de télévision en gallois complet et de qualité, qui reflète et valorise la vie au Pays de Galles. La chaîne est présidée par un organisme baptisé S4C Authority. Auparavant, elle était financée pour partie par les recettes de la publicité et pour partie par une subvention directe du gouvernement. Depuis 2013, le financement public du radiodiffuseur et l'utilisation du produit de la redevance télévisuelle sont supervisés par le BBC Trust selon des modalités présentées dans une convention de fonctionnement relative à l'usage des financements<sup>340</sup>.

ITV1 est le principal radiodiffuseur privé de service public en clair au Royaume-Uni. Il en est aussi la chaîne régionale (avec les titulaires de licences Channel 3). Le réseau ITV ne constitue pas en soi un radiodiffuseur national, car il est composé de 15 titulaires de licences régionales. Le groupe approvisionne une part importante de la grille commune des radiodiffuseurs régionaux. La société ITN a été désignée par l'Ofcom pour assurer aux titulaires de licences Channel 3 un service de programmes d'actualité nationale et internationale de qualité. Les émissions fournies par ITN doivent être diffusées en direct et simultanément par tous les titulaires de licences ITV régionales.

<sup>335</sup> « Alba » est le nom de l'Ecosse en gaélique.

<sup>336</sup> Rapport annuel 2012 de MG ALBA, 13 mai 2013, p. 24, <http://www.mgalba.com/downloads/reports/annual-report-12-13.pdf>.

<sup>337</sup> « Cymru » est le nom du Pays de Galles en gallois.

<sup>338</sup> S4C, « Content Policy Statement 2013 », 2013, [www.s4c.co.uk/abouts4c/authority/pdf/e\\_datganiad\\_polisi\\_cynnwys\\_2013.pdf](http://www.s4c.co.uk/abouts4c/authority/pdf/e_datganiad_polisi_cynnwys_2013.pdf).

<sup>339</sup> S4C, « Programme Guidelines », 10 mars 2010, [www.s4c.co.uk/production/downloads/guidelines/S4C-programme-guidelines-10-03-10.pdf](http://www.s4c.co.uk/production/downloads/guidelines/S4C-programme-guidelines-10-03-10.pdf).

<sup>340</sup> BBC Trust, « Operating Agreement SR4 », 2011, [www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/our\\_work/s4c\\_governance/s4c\\_governance.pdf](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/our_work/s4c_governance/s4c_governance.pdf).



ITV n'est pas la propriété d'une seule entité, mais peu s'en faut. Le groupe ITV détient 13 des licences régionales<sup>341</sup>, les deux dernières appartenant au Scottish Media Group. Depuis le rachat des chaînes UTV en octobre 2015, seules les licences écossaises de STV sont détenues par des entreprises indépendantes.

Le réseau ITV se finance grâce à la publicité. Les titulaires de licences ITV sont considérés comme des « radiodiffuseurs publics commerciaux ». Leur modèle économique est en effet commercial, mais ils sont investis d'une mission de service public<sup>342</sup>. Les décrochages régionaux du réseau diffusent également des encarts publicitaires régionaux. Les chaînes disposant d'une licence Channel 3 (c'est-à-dire toutes les chaînes ITV) partagent une même grille quotidienne, des programmes locaux venant s'y insérer à certaines heures. Les services UTV et STV diffusent une grille proche, avec cependant davantage de programmes locaux.

## 11.4. Problèmes spécifiques

La première question importante qui se pose au Royaume-Uni est celle du financement. Les médias régionaux de service public y sont financés par la redevance audiovisuelle (en ce qui concerne les services de la BBC et S4C). S4C dépendait auparavant de la publicité et d'une subvention directe du gouvernement. Depuis 2013, cette dernière a été remplacée par un accord avec le BBC Trust, qui alloue à S4C une partie de la redevance audiovisuelle. Le réseau ITV est quant à lui financé par des recettes publicitaires.

Les nouvelles chaînes locales titulaires d'une licence de TNT font appel à des types et des sources de financement variés. Certaines sont liées à de grands groupes de média comme le Scottish Television Group (STV) ou le groupe de presse Archant. D'autres, comme Sheffield Live!, ont été lancées avec l'aide d'un financement participatif. Il est trop tôt pour savoir si ces chaînes réussiront à se pérenniser, notamment au vu de leurs appuis financiers de force inégale. Comme convenu dans l'accord relatif à la redevance conclu en 2010, la BBC s'est engagée à contribuer à hauteur de 40 millions de GBP à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de télévision locale. Cette somme recouvre jusqu'à 25 millions de GBP versées en 2013-2014 pour les coûts d'investissements initiaux et jusqu'à 5 millions de GBP par an sur trois ans pour l'acquisition de contenus auprès des télévisions locales, qui seront utilisés par les services de la BBC.<sup>343</sup>

Autre question intéressante, celle de la part d'audience recueillie par les médias audiovisuels régionaux : une étude menée par l'Ofcom en 2009 témoigne de l'importance des émissions d'information et des journaux télévisés locaux. Elle révèle notamment que « quatre adultes sur cinq regardent les informations télévisées régionales au moins une fois par jour » et que « les journaux télévisés locaux et régionaux, en particulier, permettent aux citoyens de s'informer sur l'actualité de leur communauté, tandis que les programmes d'information et les autres types de contenus locaux contribuent à refléter l'identité culturelle du Royaume-Uni et à représenter la diversité et les points de vue inhabituels<sup>344</sup> ».

---

<sup>341</sup> ITV, [www.itv.com](http://www.itv.com).

<sup>342</sup> voir, par exemple, les obligations citées au point 11.2

<sup>343</sup> Ministère de la Culture, des Médias et des Sports, « A new framework for local TV in the UK », juillet 2011, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/72920/Local-TV-Framework\\_July2011.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/72920/Local-TV-Framework_July2011.pdf)

<sup>344</sup> Ofcom, « Local and regional media in the UK », 22 septembre 2009, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/lrmuk.pdf>.



De fait, une étude menée par l'Ofcom en 2014 a fait apparaître la part d'audience significative de ces services régionaux dans les nations décentralisées<sup>345</sup>, ce qui confirme l'importance de la radiodiffusion régionale dans le paysage audiovisuel britannique.

## 11.5. Evolutions récentes

Octobre 2012 a marqué la fin de la diffusion analogique terrestre au Royaume-Uni. En 2011, le gouvernement annonçait son intention de lancer un total de 28 chaînes locales sur le réseau TNT. Le financement de leur mise en exploitation a été en partie assuré par la BBC. Les titulaires de licences des nouvelles chaînes locales de la TNT sont tenus à certaines obligations en matière de programmation, définies dans leurs grandes lignes par l'Ofcom. On attend de ces chaînes qu'elles s'investissent dans la « démocratie locale » ; elles sont expressément priées de diffuser des programmes d'information et d'actualité locales, et de « faciliter la compréhension civique et le débat équilibré et éclairé grâce à une couverture des événements locaux et de l'actualité ». Ainsi qu'on l'a signalé plus haut, quelques ajustements ont déjà été introduits dans les exigences relatives à la programmation des services de télévision locaux, ce qui semble révélateur des défis économiques non négligeables qui accompagnent la fourniture de programmes locaux.

En mars 2016, 34 chaînes de télévision locales étaient titulaires d'une licence de l'Ofcom au Royaume-Uni, notamment à Belfast, Birmingham, Brighton et Hove, Bristol, Cardiff, Edimbourg, Glasgow, Grimsby, Leeds, Liverpool, Londres, Manchester, Newcastle, Norwich, Nottingham, Oxford, Plymouth, Preston, Sheffield, Southampton et Swansea<sup>346</sup>. Parmi elles, 20 sont déjà en activité et 11 devraient être lancées courant 2016<sup>347</sup>.

## 11.6. Défis actuels et à venir

Enfin, la révision en cours de la Charte royale et l'avenir de l'organisation et du financement de la BBC constituent sans doute deux des questions cruciales pour l'avenir des médias audiovisuels régionaux au Royaume-Uni. S'agissant des radiodiffuseurs locaux, en particulier, l'accord avec la BBC sur le financement de la télévision locale par la redevance prendra fin en 2017. Dans sa réponse à la consultation ouverte par le ministère de la Culture, des Médias et des Sports sur la révision de la Charte, le BBC Trust fait valoir que certaines obligations imposées à la BBC, comme « le financement des chaînes de télévision locales, sont des projets portés par le gouvernement qui n'ont que peu voire pas du tout de lien avec la BBC. Les modalités de leur réalisation ont brouillé les responsabilités en matière de respect des objectifs et de rapport coûts/avantages<sup>348</sup> ». En réaction, le gouvernement britannique a affirmé dans son livre blanc *A BBC for the future: a broadcaster of distinction* (La BBC de demain : un radiodiffuseur d'excellence) qu'il « accorderait une plus grande

<sup>345</sup> Ofcom, « Communications Market Report 2014: Scotland », 7 août 2014,

[http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr14/2014\\_CMRScotland.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr14/2014_CMRScotland.pdf).

<sup>346</sup> Voir Ofcom, « Applying for an L-DTPS Licence », <http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/local/apply/>. Voir également Ofcom, « Local TV broadcasters », <http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/current-licensees/local-tv/>.

<sup>347</sup> Ministère de la Culture, des Médias et des Sports, *A BBC for the future: a broadcaster of distinction*, 12 mai 2016, p. 96, <https://www.gov.uk/government/publications/a-bbc-for-the-future-a-broadcaster-of-distinction>.

<sup>348</sup> BBC Trust, « Response to the Department for Culture, Media and Sport's Charter Review consultation », octobre 2015, p. 41, [http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how\\_we\\_govern/charter\\_review/dcms\\_response.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter_review/dcms_response.pdf).



liberté à la BBC pour gérer ses propres budgets », en supprimant progressivement le financement alloué à la télévision locale<sup>349</sup>. Il a cependant indiqué qu'il « veillerait à ce que les chaînes de télévision locales lancées d'ici au 31 juillet 2017 et souhaitant bénéficier de cette aide de la BBC pendant leurs trois premières années d'activités puissent le faire ».

---

<sup>349</sup> Ministère de la Culture, des Médias et des Sports, *A BBC for the future: a broadcaster of distinction*, op. cit., p. 7.





## **Troisième partie – Avenir de la radiodiffusion régionale et locale**

---





## 12. La viabilité des télévisions locales et régionales

Jean-François Furnémont et Marc Janssen, Wagner & Hatfield

### 12.1. Introduction

En 1968, le célèbre auteur-compositeur-interprète belge Jacques Brel présenta à Bruxelles une comédie musicale intitulée « L'Homme de la Mancha ». Une des chansons les plus connues, intitulée « La Quête » met en scène le héros Don Quichotte, occupé à « rêver un impossible rêve » et à « tenter, sans force et sans armure, d'atteindre l'inaccessible étoile ».

La viabilité des télévisions locales et régionales (ci-après TLR) dans le paysage audiovisuel européen serait-elle « l'inaccessible étoile » des politiques audiovisuelles nationales et régionales et les acteurs qui y croient encore seraient-ils les Don Quichotte de la télévision moderne qui « rêvent à cet impossible rêve de voir » les TLR survivre dans un environnement dans lequel tant de paramètres leur semblent hostiles ?

Nous verrons qu'à première vue, il semble que la réponse à apporter à cette question soit positive (et cela pour au moins deux raisons évoquées dans les sections 2 et 3), mais que des motifs d'optimisme demeurent (section 4) et que, malgré la diversité des situations (section 5), quelques éléments communs qui sont déterminants pour la viabilité des TLR peuvent être dégagés (section 6).

### 12.2. Un contexte économique hostile

Le premier motif de pessimisme réside dans la force avec laquelle la crise économique et financière qui sévit en Europe depuis 2008 s'est abattue sur le secteur des télévisions locales. Les effets de cette crise ont été ressentis par l'ensemble du secteur européen de l'audiovisuel, mais les TLR ont été de très loin les acteurs les plus touchés, leurs revenus (tant publics que privés) baissant de manière conséquente.

Cette situation a provoqué, pour certaines TLR voire pour certains paysages audiovisuels nationaux en entier, des situations catastrophiques. En Espagne, le paysage des TLR a été dévasté : plusieurs dizaines de TLR, tant publiques que privées, ont été fermées. En Suède, pays pourtant parmi les moins touchés par la crise, TV4 a mis fin à ses décrochages régionaux de programmes et il ne subsiste plus que des décrochages de fenêtres publicitaires ou de microprogrammes assurément



rentables, comme par exemple la météo. En France, NRJ Paris, pourtant adossé à un grand groupe multimédias et bénéficiant d'une zone de couverture dépassant celle de nombreuses télévisions nationales en Europe, a renoncé à son autorisation ; Télé Toulouse, malgré sa présence dans une métropole économiquement dynamique, a été mise en liquidation judiciaire. Au Royaume-Uni, la télévision locale de Londres, la ville européenne où l'activité économique est la plus intense, a dû solliciter auprès de l'autorité de régulation une réduction drastique de ses obligations en matière de production propre afin d'assurer sa survie.

### 12.3. Des évolutions des modes de consommation défavorables

La deuxième raison pour laquelle l'avenir des TLR semble a priori sombre est que l'évolution des modes de consommation n'est pas favorable au modèle classique des TLR. Il est vrai que la télévision reste un média populaire et que les contenus locaux demeurent prisés par le public, mais il convient de relativiser ces deux éléments.

Si la consommation linéaire de programmes de télévision défie toujours jusqu'ici les projections alarmistes émises quand la consommation à la demande fit ses premières apparitions, les modes de cette consommation ont subi des transformations qui sont rarement favorables au modèle actuel des TLR : éclatement de l'audience entre un nombre plus important de chaînes, importance des programmes originaux souvent onéreux, intensification du direct et de l'événementiel, ainsi qu'une relative robustesse des marques fortes et durablement implantées.

L'attractivité du caractère « local » des programmes doit elle aussi être nuancée. Ce caractère local consiste le plus souvent à montrer du local plutôt qu'à parler du local : les chaînes produisent ainsi des programmes (ou déclinent des formats internationaux) de jeux, d'émissions culinaires, de compétition de talents ou de reportages et documentaires de société. Les programmes centrés leur sujet sur des subdivisions locales ou régionales (départements, cantons, provinces, communes, villes) d'un territoire ont une capacité fédératrice nettement moindre et rencontrent des difficultés additionnelles à trouver leur public : plus le zoom est précis, plus s'affinent des spécificités sociologiques qui segmentent davantage qu'elles ne rassemblent. Un reportage sur une ville n'intéressera que rarement la ville voisine, par exemple, et au sein d'une même ville, des différences sociales et culturelles parfois immenses existent entre certains quartiers, rendant complexes l'émulation et la topologie d'un sentiment de collectivité. Le succès souvent énoncé des programmes « locaux » doit donc se concevoir comme une attractivité des programmes « de proximité » plutôt que des programmes centrés sur les réalités d'une collectivité géographique. Cette distinction est particulièrement importante dans le contexte des TLR : celles-ci sont en effet fondées sur (et animées par) le principe de développer une information locale exhaustive et originale – principe d'ailleurs le plus souvent décliné sous forme d'obligation réglementaire.

### 12.4. Des motifs d'optimisme

Ces éléments ne doivent néanmoins conduire ni à un fatalisme attentiste, ni à une remise en question de l'existence même des TLR. Sans sombrer dans l'angélisme, l'étoile n'est pas si inaccessible qu'il y paraît, à condition de mettre en place un certain nombre d'initiatives dans certains domaines, initiatives qui peuvent paraître marginales lorsqu'elles sont considérées isolément mais qui, lorsqu'elles s'accumulent, créent un environnement propice à la viabilité des TLR.



Ces initiatives sont, par nature, très diverses. Elles peuvent relever soit des pouvoirs publics soit des acteurs eux-mêmes ou même d'une conjonction des deux, et peuvent prendre la forme soit d'une régulation formalisée soit d'initiatives d'autorégulation<sup>350</sup>. Elles recouvrent notamment les axes d'intervention suivants :

- La « trouvabilité » (« *findability* ») et la mise en valeur (« *prominence* »). Il ne sert à rien de créer des conditions juridiques ou économiques favorables sans accompagner celles-ci de conditions d'exposition qui le soient aussi. Une TLR qui évolue dans un environnement réglementaire « idéal » et bénéficie d'une structure de financement « idéale » ne signifie pas mécaniquement une TLR qui va rencontrer un succès d'audience. Dans un contexte médiatique caractérisé par l'abondance (non seulement des chaînes, mais aussi et peut-être surtout des plateformes), la question de la « trouvabilité » de ces acteurs parmi les plus faibles du paysage médiatique est un enjeu fondamental. Cela pose évidemment des questions relatives à l'obligation de distribution des TLR ou « *must-carry* » (dont les TLR devraient dans tous les cas pouvoir bénéficier pour atteindre leur audience) et aux coûts de distribution (qui pourraient faire l'objet d'une aide publique), mais cela pose surtout la question de la numérotation des TLR, et cela sur l'ensemble des plateformes. Si l'enjeu est déjà important aujourd'hui, il va le devenir encore davantage à mesure que la consommation non linéaire va se développer et qu'il faudra pouvoir facilement trouver les TLR sur les nouvelles plateformes, qu'elles soient ouvertes (comme sur internet) ou fermées (comme dans les portails mis en place par les distributeurs de services ou par les fabricants de téléviseurs connectés).
- La notoriété. Dans le même esprit que le premier axe d'intervention, il est également envisageable d'accorder des moments privilégiés de notoriété aux contenus des TLR. Ainsi, en Bavière ainsi que dans de nombreux autres Länder allemands, les TLR bénéficient d'une fenêtre de diffusion d'une demi-heure par jour sur une ou deux des principales chaînes nationales. Elles bénéficient en outre d'un financement du programme par la chaîne nationale et engrangent les revenus publicitaires générés par cette fenêtre.
- Les collaborations entre TLR, qui peuvent aller de la syndication des programmes à la programmation commune (ou à tout le moins l'harmonisation de la grille des programmes, comme par exemple la diffusion du journal télévisé par toutes les TLR à la même heure) en passant par la création d'une régie publicitaire commune ou l'organisation conjointe de journées de réflexion sur l'avenir et les défis des TLR.
- Les coopérations entre TLR et médias publics ou privés (coproduction de certains programmes, captation d'événements, promotions croisées, etc.).
- Le développement d'initiatives destinées à capitaliser sur (et renforcer) la proximité avec le public et encourager la participation de celui-ci (participation à la production d'émissions ou aux choix éditoriaux, émissions de parole citoyenne, engagement actif avec les téléspectateurs, production d'émissions sur le lieu de certains événements récurrents ou occasionnels, etc.) ; de telles initiatives sont particulièrement importantes à l'attention du public jeune, un des principaux handicaps des TLR étant la moyenne d'âge particulièrement élevée de son audience.
- La présence sur les nouvelles plateformes, pour autant qu'elle relève d'un réel engagement et mise sur l'originalité (création d'une plateforme VOD commune, création d'un portail d'informations de proximité commun, etc.).

<sup>350</sup> Une liste exhaustive et détaillée de ces « bonnes pratiques » figure dans l'étude Wagner-Hatfield *op. cit.*



- La dynamisation et la diversification des revenus (via le développement d'applications, des initiatives de marketing et de promotion nouvelles, du financement participatif ou « crowdfunding », le développement d'activités de production pour des entreprises ou des institutions locales et régionales, etc.).

## 12.5. L'absence de modèle

La diversité des initiatives susceptibles de contribuer à la viabilité des TLR renvoie à la diversité des environnements dans lesquels elles se meuvent. Une analyse transversale du cadre réglementaire et financier des TLR à travers l'Europe révèle une grande diversité dans la manière dont un législateur et un régulateur peuvent appréhender les TLR, en l'absence de tout cadre européen d'harmonisation dans ce domaine.

En matière de réglementation, la diversité dans la densité des cadres réglementaires est flagrante. Elle est surtout révélatrice d'une politique clairement assumée : là où par exemple certains Länder allemands et le Royaume-Uni considèrent que donner toutes leurs chances aux TLR implique de leur imposer le moins de règles possible, la France et la Communauté française de Belgique s'inspirent de cadres assez rigides qu'elles appliquent à d'autres acteurs nationaux privés ou publics. Une approche est-elle préférable à l'autre ? La réalité d'exploitation des TLR ne permet pas d'établir de corrélation entre dérégulation et succès économique. Ainsi dans le paysage audiovisuel au cadre réglementaire le plus libéralisé pour les TLR (le Royaume-Uni), celles-ci peinent néanmoins à trouver leur place sur le marché. Par ailleurs, la question de la libéralisation voire l'abolition de certaines règles est parfois un faux problème : de nombreuses TLR se plaignent d'un cadre réglementaire trop rigide en matière de diffusion de communications commerciales, mais bien peu d'entre elles atteignent les maximums autorisés et l'on peut douter que la tolérance à l'égard du volume publicitaire ou de nouvelles techniques publicitaires puisse être plus grande pour le téléspectateur quand il regarde une TLR plutôt qu'une chaîne nationale.

En matière de financement, ici encore une grande diversité s'exprime, entre les TLR de la Communauté française de Belgique financées à concurrence d'environ 75% par diverses subventions ou initiatives publiques et les TLR de certains Länder allemands qui se financent quasi en autonomie par rapport aux pouvoirs publics. Mais dans ce cas-ci également, il est difficile de juger de l'efficacité de l'un ou l'autre modèle en termes d'usage optimal des finances publiques. Sans même évoquer les enjeux en termes de diversité et de pluralisme de l'offre médiatique, le choix politique de laisser un secteur livré à lui-même, sans aucune forme de soutien public, peut signifier laisser s'accumuler des fermetures d'entreprises, des pertes d'emploi directes et indirectes, mais aussi laisser passer une chance de construire un cercle vertueux dont d'autres métiers de l'audiovisuel peuvent bénéficier.

On constate aussi une grandissante diversité dans la forme et la finalité que peuvent revêtir ces soutiens publics. Le Royaume-Uni a choisi un biais indirect, via l'imposition faite à la BBC d'acheter un certain volume de productions des TLR. Cela constitue, a minima, une rentrée financière prévisible ; cela pourrait aussi, en théorie, déboucher sur un accroissement de visibilité pour les TLR et sur des synergies profitables entre elles et la BBC (même si la pratique à l'heure actuelle ne semble pas confirmer ces espoirs). La Flandre a décidé d'assigner certaines subventions à des objectifs dédiés (par exemple le sous-titrage de certains programmes). Dans d'autres territoires encore, on constate la multiplication de programmes parrainés par des institutions publiques, et dont la finalité contribue aux missions de ces dernières (tourisme, culture, aide aux demandeurs d'emplois, intégration des personnes handicapées, etc.).



## 12.6. Conclusion : éléments déterminants

La diversité des enjeux et des pratiques démontre qu'il est vain de vouloir transposer dans un pays européen un modèle de viabilité des TLR qui aurait « fait ses preuves » ailleurs, tant la situation des TLR est ancrée dans l'histoire et les caractéristiques actuelles de chaque paysage audiovisuel. Quelques éléments déterminants peuvent néanmoins être dégagés.

Le premier est que les « success stories » des TLR doivent autant à des facteurs endogènes (le dynamisme créatif des équipes, la détermination entrepreneuriale du management, etc.) qu'à des facteurs exogènes (réglementation, financement public, etc.).

Le deuxième est qu'au-delà des facteurs exogènes « classiques » que sont les cadres réglementaire et financier, il convient de noter l'importance d'éléments moins objectivables et mesurables comme le soutien politique (et du régulateur) au secteur, pour autant qu'il soit bien compris et donc ne se transforme pas en ingérence politique. C'est malheureusement encore trop souvent le cas, dans une sorte de mimétisme par rapport aux tentatives de contrôle politique sur le radiodiffuseur public, lequel est parfois même exacerbé au niveau local par le sentiment de nombre de « barons » de la politique locale de devoir et de pouvoir tout contrôler, et surtout leur image à l'écran.

Le dernier est que lorsque les facteurs positifs endogènes sont présents, ils semblent devoir se concentrer principalement sur deux enjeux majeurs : la nécessité d'accentuer la force de la spécificité des TLR en investiguant toutes les nouvelles de proximité et la nécessité de remédier à leur « naturelle » faiblesse commerciale en développant de nouveaux modèles économiques innovants mais réalistes.





## 13. Conclusions

Tarlach McGonagle et Nico van Eijk, IViR

Il ressort clairement de cet IRIS *Spécial* que les médias audiovisuels régionaux accomplissent des missions essentielles dans nos sociétés pluralistes et démocratiques. Ils sont toutefois confrontés à des pressions considérables qu'ils devront surmonter pour demeurer viables dans un écosystème en constante évolution.

Ainsi que le constate le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, un premier pas en vue de garantir durablement la viabilité des médias audiovisuels régionaux consisterait à reconnaître officiellement et expressément leur contribution précieuse à la promotion d'une société démocratique dans la législation et les politiques<sup>351</sup>. Il est important que ces lois et politiques puissent prendre des formes variées, adaptées notamment au nouvel environnement des médias<sup>352</sup>. Comme l'explique le chapitre 4, l'organisation des médias audiovisuels régionaux suit des modalités diverses, notamment des logiques publiques, privées et communautaires : il peut s'agir de sociétés régionales de radiodiffusion (autonomes ou associées) ou de radiodiffuseurs nationaux utilisant des chaînes, studios ou décrochages régionaux. En outre, le vocable « régional » recouvre des réalités variables, par exemple des langues ou des minorités régionales. Ces différences, qui renvoient à des considérations importantes pour les décideurs politiques et pour le législateur, montrent qu'il n'existe pas, en pratique, de schéma directeur universel pour organiser les médias audiovisuels régionaux de façon à garantir la réalisation de leurs principaux objectifs.

La deuxième étape, ainsi que l'explique l'exposé des motifs des textes adoptés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en 2014, serait de créer et de pérenniser un environnement propice aux médias audiovisuels régionaux. Ceci pourrait passer par une réglementation reconnaissant la spécificité des médias régionaux audiovisuels, mais abordant celle-ci de façon souple et individualisée, de façon à dynamiser et à soutenir ces médias<sup>353</sup>. Certaines obligations pourraient s'avérer trop onéreuses (par exemple, le sous-titrage de l'intégralité des programmes) ou trop restrictives (par exemple, des exigences excessives en matière de programmation). De la même façon, selon le congrès, une approche flexible et réaliste s'impose pour ce qui concerne la portée des médias régionaux<sup>354</sup> : une chaîne de télévision régionale ayant un

---

<sup>351</sup> Résolution 374 (2014) « Le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative », 15 octobre 2014, point 7a ; Recommandation 364 (2014) « Le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative », 15 octobre 2014, point 8a.

<sup>352</sup> Ibid.

<sup>353</sup> Ibid., exposé des motifs, point 60. Voir également point 59.

<sup>354</sup> Ibid.



public potentiel de millions d'habitants est, par nature, différente d'une chaîne associative de portée modeste.

La proximité entre les médias régionaux audiovisuels et leur environnement social pose des défis supplémentaires pour leur indépendance. Les risques d'influence et d'ingérence politiques, tout comme le manque de transparence, sont souvent plus accentués qu'à l'échelon national. Compte tenu de ces menaces, le congrès a invité les autorités régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe « à mettre en place des garanties efficaces pour prévenir les risques d'influence politique et un manque de transparence des médias régionaux, par exemple en déclarant que les fonctions de direction au sein des médias régionaux sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat politique et en intégrant le contrôle politique du financement des médias dans un système d'équilibre des pouvoirs qui garantisse l'indépendance éditoriale<sup>355</sup> ».

Par ailleurs, la réglementation a pour objectif de favoriser le pluralisme des médias à l'échelon régional. Il est particulièrement crucial de garantir le pluralisme et la diversité des médias dans ce contexte, en raison de considérations d'économie politique propres à ces types de médias. Les collectivités et les marchés desservis par les radiodiffuseurs régionaux sont généralement plus restreints, plus spécialisés et moins lucratifs que ceux des médias qui opèrent à l'échelle nationale et internationale<sup>356</sup>. Ceci a d'évidentes répercussions sur la publicité et les autres sources de revenus à la disposition des médias audiovisuels régionaux. Ces limites peuvent également conduire à une concentration de la propriété des médias audiovisuels régionaux. La production de contenus régionaux peut être extrêmement gourmande en ressources et pose un vrai défi pour la soutenabilité financière des médias, en particulier dans le climat actuel de coupes budgétaires et d'austérité. Au vu de ces observations, ainsi que l'a reconnu le congrès, des mesures générales visant à promouvoir le pluralisme des médias nécessiteront sans doute un ajustement particulier si elles doivent s'appliquer de façon optimale aux médias régionaux<sup>357</sup>.

Le chapitre 3 détaille la façon dont le projet du « *Media Pluralism Monitor* » (MPM) de l'Union européenne mesure le pluralisme à l'échelon local et régional. Ainsi qu'on l'a vu, le MPM2015 s'est concentré sur trois indicateurs en particulier : l'« accès aux médias des différents groupes socioculturels et des communautés locales », l'« accès des médias de proximité aux plateformes de médias » et le « degré de centralisation du paysage médiatique ». Dans le MPM2016, la démarche sera centrée sur un nouvel indicateur consolidé : l'« accès aux médias pour les communautés locales/régionales et les médias de proximité ».

Une réglementation adaptée est un préalable nécessaire (mais insuffisant à lui seul) à un environnement favorable aux médias audiovisuels régionaux. Les répercussions négatives profondes de la crise économique et les mesures d'économies et d'austérité qui l'ont suivie se sont fait ressentir dans tout le secteur des médias, y compris à l'échelon régional. Il est donc urgent à présent de garantir à la branche un financement suffisant, par exemple par le produit de la redevance ou par d'autres revenus fiscaux, par des subventions et par la publicité. Ainsi que nous l'avons noté au chapitre 11, ces défis de financement se trouvent exacerbés par la faible attractivité de certains types de programmations spécifiques, locales ou régionales. Lorsque les contenus locaux ou

<sup>355</sup> Résolution 374 (2014), point 7f.

<sup>356</sup> Pour une analyse approfondie de ces questions, voir, de manière générale : Ferrell Lowe G. et Nissen C. S. (éd.), *Small Among Giants: Television Broadcasting in Smaller Countries*, Nordicom, Göteborg, 2011. Concernant les incidences des enjeux liés au marché sur les médias (des langues) minoritaires, y compris dans le contexte des bouleversements du paysage médiatique, voir : Moring T., « Media Markets and Minority Languages in the Digital Age », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 12, n° 4, 2013, p. 34-53 et Broughton Micova S., « Rights vs. Reality: Minority Language Broadcasting in South East Europe », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 12, n° 4, 2013, p. 54-79.

<sup>357</sup> Résolution 374 (2014), point 7e.



régionaux sont difficiles à « vendre », des accords de collaboration avec des médias nationaux ou généralistes peuvent apporter une visibilité et un prestige accrus et, ainsi, permettre de toucher un public plus large.

Un vaste éventail de mesures pourrait être utilisé pour remédier aux difficultés financières que rencontrent les médias audiovisuels régionaux. Le chapitre 11 propose un précieux inventaire de propositions. Ces suggestions ne sont pas exclusivement de nature financière, mais comportent des mesures visant à conférer aux contenus locaux ou régionaux une plus grande visibilité ou « trouvabilité », notamment sur des plateformes telles que les guides de programmes électroniques. Les obligations de distribution (*must-carry*) concernant les contenus audiovisuels régionaux pourraient également faire progresser ces objectifs<sup>358</sup>.

Si les mesures présentées au chapitre 11 requièrent pour beaucoup des initiatives de la part des Etats, d'autres sont à la portée des médias audiovisuels régionaux proprement dits. L'introspection critique et créative est nécessaire, dans une certaine mesure, tout comme la capacité et la volonté des médias audiovisuels régionaux de repenser leur rôle et de continuer à exploiter leurs forces traditionnelles dans un secteur des médias où les cartes ont été rebattues. Les démarches de coopération entre médias audiovisuels régionaux pourraient contribuer à l'émergence d'effets de réseau et permettre une diffusion plus large des programmes, tout comme le développement de stratégies en matière de réseaux sociaux pour la promotion et la distribution des contenus. L'exploration de nouvelles formes de gouvernance inclusives pourrait également être source de solutions, par exemple avec l'instauration de structures et de processus favorisant une plus grande participation du public dans la production de contenus et le financement participatif. Le succès potentiel de telles initiatives serait plus assuré encore si elles s'accompagnaient de mesures d'éducation aux médias et de formations aux compétences numériques.

Le chapitre introductif de cette publication présente une sélection d'instruments du Conseil de l'Europe concernant (directement ou indirectement) les médias audiovisuels régionaux. Il se clôt sur le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Les textes jumeaux adoptés par ce dernier en 2014 concernant le rôle des médias régionaux comme instrument pour construire une démocratie participative dégagent des pistes de réflexion pour faciliter un approfondissement des problématiques pertinentes.

Dans sa résolution 374 (2014), le congrès charge sa commission des questions d'actualité de continuer « d'examiner les questions relatives à l'amélioration du fonctionnement des médias régionaux et de veiller à ce que les bonnes pratiques en la matière soient diffusées auprès des pouvoirs régionaux, entre autres par le biais de leurs associations nationales et européennes » (point 8). Il invite aussi sa commission de la gouvernance à « inclure dans son programme d'activités, en tant qu'aspects d'une bonne gouvernance régionale, la question du bon fonctionnement des médias régionaux et à dresser un état des lieux des cadres juridiques et des pratiques actuels, en vue de l'élaboration d'une résolution et d'une recommandation sur la situation et les perspectives des médias régionaux dans un nouvel environnement médiatique réorganisé » (point 9). Le voyage n'est donc pas terminé.

---

<sup>358</sup> Voir, par exemple, le chapitre 11 et l'exposé des motifs dans les textes du congrès de 2014, point 57.





# OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL

Institué en décembre 1992, l'Observatoire européen de l'audiovisuel a pour objectif de collecter et de diffuser des informations sur l'industrie audiovisuelle en Europe.

L'Observatoire est un organisme de service public européen, composé de 41 Etats membres et de l'Union Européenne, représentée par la Commission Européenne. Il exerce son activité dans le cadre juridique du Conseil de l'Europe et travaille en collaboration avec un certain nombre d'organismes professionnels et partenaires du secteur audiovisuel, ainsi qu'avec un réseau de correspondants.

## **Les principales activités de l'Observatoire européen de l'audiovisuel portent sur :**

- l'Annuaire service en ligne  
[www.yearbook.obs.coe.int](http://www.yearbook.obs.coe.int)
- la publication de rapports et de bulletins d'information  
[www.obs.coe.int/publications](http://www.obs.coe.int/publications)
- la mise à disposition d'informations grâce à son site Internet  
[www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)
- des contributions aux conférences  
[www.obs.coe.int/events](http://www.obs.coe.int/events)

## **L'Observatoire met également à disposition, gratuitement, des bases de données :**

### **IRIS Merlin**

Base de données sur les informations juridiques relatives au secteur audiovisuel en Europe  
[www.merlin.obs.coe.int](http://www.merlin.obs.coe.int)

### **MAVISE**

Base de données sur les chaînes TV, les services audiovisuels à la demande et les entreprises en Europe  
[www.mavise.obs.coe.int](http://www.mavise.obs.coe.int)

### **AVMSDatabase**

Base de données sur la transposition de la Directive SMAV dans la législation nationale  
[www.avmsd.obs.coe.int](http://www.avmsd.obs.coe.int)

### **LUMIERE**

Base de données sur les entrées des films distribués en Europe  
[www.lumiere.obs.coe.int](http://www.lumiere.obs.coe.int)

## **Observatoire européen de l'audiovisuel**

76 Allée de la Robertsau – 67000 Strasbourg – France  
Tél.: +33 (0) 3 90 21 60 00 – Fax: +33 (0) 3 90 21 60 19  
[www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int) – E-mail: [info.obs@coe.int](mailto:info.obs@coe.int)

## La télévision régionale et locale en Europe

Cette étude examine les questions suivantes :

- Quel est le rôle des médias régionaux et locaux en Europe ?
- Comment ce rôle est-il favorisé par les actions et les instruments juridiques du Conseil de l'Europe ?
- Quelles sont les tendances et évolutions nationales spécifiques en Europe, en fonction des pays ?
- Quel avenir pour les médias régionaux et locaux en Europe ?

Ce rapport de la série IRIS *Spécial* offre un aperçu très attendu des médias audiovisuels régionaux en Europe en trois grandes sections.