

CONSEIL DE L'EUROPE COUNCIL OF EUROPE

CONFÉRENCE PERMANENTE
DES POUVOIRS LOCAUX
ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

STANDING CONFERENCE
OF LOCAL AND REGIONAL
AUTHORITIES OF EUROPE

Strasbourg, le 1er avril 1983

CPL/Cult (17) 7



CONGRESS008238

COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET SOCIALES

"Stations de radio et de télévision locales en Europe"

Ebauche d'un rapport

élaboré par M. Luciano Bolis, rapporteur

78.888
09.2

CE DOCUMENT NE SERA PLUS
DISTRIBUÉ EN RÉUNION
PRIÈRE DE VOUS MUNIR
DE CET EXEMPLAIRE

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
<u>Introduction</u>	
<u>Première partie</u>	
<u>Le droit à l'information et le milieu local</u>	2
A - Le droit à l'information	2
1. Les grands principes de l'information.....	2
2. La notion d'information	3
3. Le jeu de l'information	3
4. Des conceptions opposées de l'information	4
B. - Le milieu local	5
1. Caractéristiques générales du milieu local	5
2. Nécessité d'obtenir la sympathie et d'entraîner la coopération du milieu local	6
<u>Deuxième partie</u>	
<u>Situation de la radiodiffusion-télévision locale en Europe</u>	7
A - Organisation de la radio-télévision nationale	7
B - Régionalisation de la radio-télévision nationale	8
1. Du centralisme à la décentralisation	8
2. Différentes formes de décentralisation	9
C. - Radios et télévisions locales légalement reconnues comme indépendantes	10
1. Le monstre italien	10
2. Autres radios locales indépendantes en Europe	11
3. La télévision locale par câble	12
a. Premières expériences	12
b. Ce qui survit	14
c. Conclusions	14
D - Les stations pirates	15
Le cas français	15
E - Conclusions	15

INTRODUCTION

Suite à une proposition de résolution adoptée à sa 13e session (20-22 juin 1978), la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe a chargé la Commission culturelle d'étudier :

1. l'impact de l'utilisation des stations de radio et de télévision locales sur la satisfaction des besoins de communication et leur rôle en matière d'information et de participation au niveau communal ;
2. le bilan des expériences existantes dans le domaine des radios et télévisions locales au sein des Etats membres et l'évolution de leur statut juridique ;
3. la possibilité de trouver une solution aux problèmes de liaison entre les radios locales et le monopole d'Etat en matière de radio-télévision.

En 1979 la Commission culturelle a chargé son membre Monsieur N. Tortop de faire une étude dans la perspective exposée ci-dessus.

De nombreux documents existent déjà sur ce sujet, mais afin de les mettre à jour, M. Tortop a d'abord préparé un bref questionnaire qui a été approuvé par la Commission culturelle lors de sa réunion à Strasbourg, du 20 novembre 1979, ainsi qu'une première bibliographie.

En 1980, M. Tortop a aussi rédigé un premier projet d'introduction à son rapport, alors qu'en 1981, le Secrétariat a élaboré une première analyse des réponses au questionnaire qui lui étaient parvenues de la part de vingt Etats membres.

En 1982, M. Tortop ne se trouvant plus faire partie de la Conférence, la Commission m'a chargé d'en prendre la relève pour mener à bien le travail déjà entrepris, en me laissant d'ailleurs libre en ce qui concerne l'utilisation du matériel qui allait m'être confié.

Après examen de celui-ci, lors d'une réunion de la Commission encore en 1982 je m'engageais, par respect de la Commission et du précédent rapporteur, à m'en tenir dans toute la mesure du possible aux grandes lignes déjà tracées, notamment en ce qui concerne l'introduction de M. Tortop, qui a été reprise dans la première partie, et l'analyse du Secrétariat, qui se trouve à la base de la deuxième. La troisième et les conclusions, par contre, me reviennent entièrement.

Dans ces conditions, je tiens tout d'abord à remercier mon collègue M. Tortop de l'aide apportée, ainsi que le Secrétariat de la diligence toujours démontrée.

Ce sera aux membres de la Commission de voir si et dans quelles formes et mesure ce rapport devra être encore amplifié ou corrigé avant de lui être présenté en 1984 pour approbation définitive.

PREMIERE PARTIE : LE DROIT A L'INFORMATION ET LE MILIEU LOCALA. Le droit à l'information1. Les grands principes de l'information

Il nous revient ici de rappeler les grands principes adoptés par l'ONU, par l'UNESCO et par le Conseil de l'Europe.

a. L'ONU

L'Article 19 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, approuvée par l'ONU en 1948, stipule que "tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions, et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit".

L'Article 27 de cette même Déclaration prévoit aussi que "toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent".

b. L'UNESCO

D'après le préambule de l'Acte Constitutif de l'UNESCO, qui est de 1947, "la dignité de l'homme exige la diffusion de la culture et l'éducation de tous en vue de la justice, de la liberté et de la paix".

Dans l'Article premier de la Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale adoptée par la Conférence Générale de l'UNESCO à sa quatorzième session, le 4 novembre 1966, "toute culture a une dignité et une valeur qui doivent être respectées et sauvegardées".

c. Le Conseil de l'Europe

Il convient également de rappeler l'Article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (1950), qui stipule :

"Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques, et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radio-diffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités, peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

2. La notion d'information

Le développement culturel est non seulement le complément et le régulateur du développement général, mais aussi un instrument véritable de progrès.

Les moyens de communication de masse doivent être dotés d'un statut qui en assure l'autonomie, en veillant à rendre effective la participation des créateurs comme du public. Ces moyens doivent servir la compréhension mutuelle et la paix.

L'information est la clef du pouvoir. Celui qui ignore demeure sous la dépendance de celui qui sait. On peut toujours tromper un homme mal informé.

Après le droit à la vie, à la santé, à l'éducation, aux déplacements, à la participation, des voix diverses et autorisées ont demandé que le droit à l'information s'inscrive enfin parmi les libertés fondamentales de la personne humaine.

Tout homme a le droit de savoir, pour la bonne et simple raison que, sans la connaissance, il ne serait pas un homme, parce que le monde est fait pour être connu. L'instruction est le premier des biens, parce qu'elle est la condition de tous les autres.

Les grandes sociétés sont celles qui consacrent le meilleur de leurs forces et le principal de leurs ressources à la transmission du savoir acquis, pour préparer les inventions de demain.

Dans le secteur le plus moderne et désormais le plus répandu de l'information, celui de la radio-télévision, c'est généralement l'Etat qui règne directement ou indirectement sur l'ensemble.

Comme la presse elle-même, la communication des paroles et des images demeure parfois soumise à un monopole public, en principe incompatible avec une information libre.

3. Le jeu de l'information

Le jeu de l'information est une partie à trois : le législateur, l'informateur et le public. Pour gagner, il faut agir sur chacun des partenaires :

a. pour le législateur, il faut persuader d'abord l'opinion publique, laquelle choisit, en principe, ses députés ; mais aussi les députés, qui orientent l'opinion. Tout ce processus dépend à son tour de l'information.

b. l'informateur a, de son côté, un rôle direct et décisif à jouer. (Les hommes de presse n'ont pas toujours bonne presse et ils sont censés le savoir, puisque leur métier est d'abord celui de s'informer.)

c. Le public ne change pas facilement, en tout cas il change lentement. Ce seront seulement des individus nouveaux qui sauront réagir autrement. La culture, cela commence donc à l'école.

Dans le monde de l'information, il ne suffit pas de payer, encore faut-il participer. Un journal, si on l'entend bien, c'est toujours un dialogue. Et ce dialogue entre la presse et son public est le meilleur test d'une information vivante.

L'information est l'affaire de chacun d'entre nous. Nous avons le devoir de communiquer aux informateurs ce que nous apprenons. Les journaux ignorent bien des nouvelles, mais tout le monde sait tout.

Le droit à l'information, il faudra la conquérir, bien sûr. Mais d'abord, nous devons le mériter.

Il faut bien reconnaître que la problématique de l'information (la liberté de l'information, le droit à l'information) est demeurée, ces derniers temps, une des plus hautes préoccupations d'organisations internationales comme l'UNESCO.

Les moyens d'information devraient jouer un rôle important dans l'action en faveur de la compréhension internationale, et ce dans l'intérêt de la paix et du bien-être de l'humanité tout entière. En effet, il devrait être inadmissible d'utiliser des moyens d'information pour une propagande en faveur de la guerre, du racisme et de la haine entre les nations. Tous les Etats devraient prendre les dispositions nécessaires à cet effet.

4. Des conceptions opposées de l'information

Il existe plusieurs conceptions opposées de l'information.
Par exemple :

a. La conception du socialisme réel

C'est la conception représentée notamment par l'Union soviétique, qui assigne à la presse un rôle important dans l'édification de l'Etat et de ce fait, doit en assurer entièrement le contrôle. Le journalisme soviétique est donc un instrument essentiel aux mains du parti unique qui assure la gestion de l'Etat.

b. La conception du tiers monde

Dans les pays du tiers monde, le rôle de la presse est différemment conçu selon qu'il s'agit d'un Etat à parti unique, dans lequel la presse, comme toute autre activité culturelle, est assujettie au contrôle de l'Etat, d'une dictature militaire, qui concentre en ses mains tous les pouvoirs, y compris celui de l'information à travers la censure, ou d'une démocratie plus ou moins évoluée, dans laquelle la presse jouit d'une certaine liberté, sans toutefois égaler généralement celle des pays occidentaux. Par ailleurs, tous les pays du tiers monde s'accordent à assigner à la presse un rôle majeur : celui de promouvoir le développement.

c. La conception des démocraties pluralistes

Les partisans de cette conception refusent, en principe, le contrôle de l'Etat sur l'information : la liberté de presse est une conquête trop précieuse pour qu'elle puisse être exposée aux aléas des gouvernements. Ils préfèrent donc attribuer à la presse une fonction critique, afin de permettre le développement d'une véritable démocratie.

Heureusement, au moins en théorie, toutes les conceptions qui viennent d'être exposées sont d'accord sur l'objectif final de l'information : renforcer la paix et la compréhension internationale, promouvoir les Droits de l'Homme, lutter contre le racisme et l'apartheid. Les opinions sont toutefois

divergentes en ce qui concerne l'exercice pratique de la liberté de presse, tout en admettant un certain contrôle de l'Etat, et en ce qui concerne la défense des Droits de l'Homme, dont la conception diffère totalement d'un régime totalitaire à un régime de démocratie.

B. - Le milieu local

Toute entreprise, organisation ou commune est amenée à avoir une multitude de rapports avec l'environnement local. Ceci est valable aussi bien dans la capitale d'un pays qu'en province, pour les grands groupes et les petites sociétés, en un seul endroit et dans plusieurs endroits. Seules changent les techniques employées, mais non les principes.

Les publics constitutifs du milieu local sont extrêmement nombreux et il ne serait pas aisé d'en dresser la liste complète. A titre indicatif, on peut toutefois retenir au moins :

- la municipalité,
- les familles des collaborateurs et employés,
- l'enseignement,
- le clergé,
- la police et l'armée
- les intérêts économiques,
- les partis politiques,
- les milieux culturels,
- les oeuvres sociales,
- les associations sportives,
- les mouvements de jeunesse,
- la presse locale et régionale,
- les notables.

Le milieu local est important à plusieurs titres, pour toute entreprise, organisation et commune. En effet :

- il est indispensable à la vie quotidienne ;
- il perçoit, amplifie et véhicule l'image de la société aux usagers, utilisateurs et consommateurs.

1. Caractéristiques générales du milieu local

Le milieu local est en constant rapport notamment avec la commune, considérée comme le premier noyau de la société.

a. Il est indispensable à la vie quotidienne

Il n'est pratiquement pas de domaines dans lesquels il ne soit pas nécessaire, pour une commune, d'obtenir des autorisations ou de conclure des accords avec l'extérieur.

Au niveau de la vie quotidienne, par exemple au stade de la production, l'absence du milieu local entraîne automatiquement la disparition de toute organisation. Le personnel vit avec sa famille, qui pour vivre, a besoin de toute une infrastructure : commerçants, écoles, hôpital, clergé, loisirs, etc.

Une caractéristique importante du milieu local est d'être constitué d'un très grand nombre de publics qui réagissent sans cesse les uns sur les autres, de sorte que toute action exercée directement sur un public donné comporte également une action réfléchie sur les autres.

b. Il perçoit, amplifie et véhicule l'image de la société

Toute organisation, entreprise ou association, à partir du moment où son existence est connue (et c'est généralement le cas au sein du milieu local), a une image qui peut être bonne, mauvaise ou aux contours indéfinis. Cette image influe naturellement sur le comportement des divers groupes avec lesquels l'organisation, l'entreprise ou l'association se trouve être en rapport, qui peuvent donc, suivant le cas, être coopératifs ou non.

Aucune organisation, entreprise ou association, ne peut se passer du milieu local, son rendement étant lié aux rapports existant entre les deux. Il est bien évident, par exemple, qu'une organisation, entreprise ou association ayant une bonne réputation locale trouvera plus facilement du bon personnel - à toutes autres conditions égales - que celle qui n'est pas agréée dans ce même milieu.

Or, cette image peut être considérablement amplifiée, en bien ou en mal, et déborder sur le cadre régional ; voire, dans le cas d'un groupe important, même sur le plan national. Elle peut donc avoir une influence décisive sur le niveau des affaires également.

2. Nécessité d'obtenir la sympathie et d'entraîner la coopération du milieu local

Obtenir la sympathie et entraîner la coopération du milieu local est donc une nécessité primaire.

a. Obtenir la sympathie

Ceci est directement lié à la politique de relations publiques qu'on aura choisie, laquelle fera coup double en réalisant la création d'une bonne image et en s'assurant, de ce fait, la sympathie du public, ou plus exactement de l'ensemble des publics constituant le milieu local. Là encore, il ne s'agit pas de prendre quelques initiatives isolées, mais de procéder à une véritable sensibilisation organique. Un plan bien élaboré permet pratiquement de toucher tous les publics utiles et de les transformer en supporters actifs. En outre, l'opinion favorable du milieu local rejaillit fatalement sur le personnel de l'organisation, ce qui est un argument supplémentaire en faveur d'une bonne politique de relations publiques.

b. Entraîner la coopération

Toute organisation étant tributaire du milieu local, ses besoins seront d'autant plus facilement satisfaits que son climat sera meilleur. Ce climat peut aller jusqu'à engendrer un véritable esprit de coopération, l'organisation apparaissant alors comme une partie intégrante du milieu local, à qui l'on aime rendre service. Dans ce cas la situation se présente comme étant tout à fait comparable à celle d'un individu qui a été introduit au sein d'un groupe et dont la vie dépend désormais des différents membres du groupe.

Cette opération, qui, comme tout résultat d'actions de relations publiques, ne s'établit pas rapidement, peut s'avérer très bénéfique pour l'organisation, se manifestant par :

- l'intérêt de la presse, qui, parlant souvent de l'organisation, contribue à renforcer son image ;
- des autorisations exceptionnelles obtenues des pouvoirs publics ;
- des liens accrus avec l'enseignement ;
- une participation privilégiée à l'expansion de la région ;
- la consultation en vue de décisions intéressant l'aménagement de certains moyens de communication, l'introduction de lignes aériennes, la création de loisirs, etc. ;
- une sensibilisation particulière de la part de consommateurs détaillants, et fournisseurs.

En analysant ses objectifs généraux, toute organisation peut juger du degré de coopération qui lui serait nécessaire et en déduire l'ampleur de la campagne à entreprendre.

DEUXIEME PARTIE : SITUATION DE LA RADIODIFFUSION-TELEVISION LOCALE EN EUROPE

Le tableau qui suit de la situation de la radio-télévision locale en Europe a été établi sur la base, d'une part, des réponses au questionnaire (CPL/Cult (14) 9) du précédent rapporteur (une vingtaine lui en était parvenue) et d'une première analyse du Secrétariat (CPL/Cult (15) 10) ; d'autre part, de plusieurs ouvrages traitant de cette question ("Media communautaires ?" de Paul Beaud, "Les radios locales en Europe" de l'Institut national de l'audiovisuel, "Les radios libres" de François Cazenave, etc.).

A. Organisation de la radio-télévision nationale

Le système européen de radio-télévision se caractérise, dans la plupart des cas, par une situation de monopole. Celle-ci remonte généralement à la fin de la deuxième guerre mondiale, date à laquelle des organismes publics ou parapublics nationaux sont mis en place dans presque tous les pays. L'Espagne est, à cette époque, un des rares pays européens où continuent de cohabiter stations privées et stations publiques de radiodiffusion.

En 1954, la Grande-Bretagne autorise la création d'une chaîne privée de télévision ; puis, en 1972, de stations régionales de radio. Ces stations privées dépendent d'un même organisme central, l'"Independent Broadcasting Authority" (I.B.A.), dont le fonctionnement est régi par la loi. En fait, la coexistence entre un secteur public et un secteur privé de radio-TV a conduit ce pays à une situation de duopole, qui fait toute l'originalité du système britannique, mais ne le distingue pas fondamentalement de celui des autres pays européens.

Quelques années plus tard, l'Italie connaît, par contre, une évolution beaucoup plus profonde. En 1976, en effet, un arrêt de la Cour constitutionnelle déclare légale la transmission par ondes d'émissions de radio et de télévision, tant que celle-ci conserve un caractère local et n'interfère pas avec les chaînes de la RAI "Radio Televisione Italiana". En droit, comme en fait, le monopole sur la radio-télévision prend ainsi fin. A l'heure actuelle, l'Italie est encore le seul pays qui connaît en Europe une telle situation de liberté des ondes.

Dans les autres pays européens, comme nous le verrons plus loin, radios et télévisions locales se mettent en place :

- soit dans le cadre d'une décentralisation de la radio-télévision nationale,
- soit sous le contrôle de l'autorité publique ;
- ou bien elles demeurent illégales (problème des stations pirates et clandestines).

Signalons à ce propos qu'une évolution semble se dessiner dans un pays, la Belgique, où il existe un nombre important de radios libres illégales. Une loi cadre, autorisant notamment les radios locales, a été votée en juillet 1980 dans ce pays. Nous ne savons pas, cependant, si elle est déjà entrée en vigueur.

B. Régionalisation de la radio-télévision nationale

1. Du centralisme à la décentralisation

L'instauration d'un monopole sur la radio-télévision s'est souvent accompagnée d'un grand centralisme. Seuls quelques pays, comme la République fédérale d'Allemagne ou la Suisse, du fait de leur structure fédérale ou de leur division linguistique, ou encore l'Espagne, du fait de l'existence de réseaux privés, font exception à la règle. Nous n'insisterons pas pour l'instant sur ce dernier pays, qui vient en effet d'adopter un nouveau statut de radio-télévision, dont nous ne connaissons pas, à l'heure actuelle, les dispositions.

En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, ce n'est pas le gouvernement fédéral, mais les Länder qui sont responsables en matière de radio-télévision. Il existe neuf instituts de radiodiffusion, dont les régions d'émission correspondent à peu près aux Länder. Chaque Land participe directement, ou avec un ou deux autres Länder, à la gestion d'une station de radio.

Dans le domaine de la télévision, les instituts de radiodiffusion, regroupés au sein de l'ARD (Communauté de travail des instituts de radiodiffusion de droit public de la RFA), organisent un programme commun, appelé "Deutsches Fernsehen", composé de diverses émissions produites par chacun d'eux. En plus, il y a des programmes régionaux diffusés de 18 h à 20 h, mais sur le plan régional uniquement.

Pour ce qui est de la Suisse, la Société suisse de Radiodiffusion et Télévision (SSR : corporation de droit privé ayant reçu concession de la Confédération) est composée de trois sociétés régionales représentant les trois régions linguistiques.

Il est intéressant de constater que le problème des médias locaux s'est posé de façon moins aiguë dans ces pays, où la régionalisation et la décentralisation existent déjà sur le plan général (ce qui est surtout vrai pour la RFA).

Signalons, par ailleurs, que dans un autre pays fédéral, l'Autriche, la radio-télévision est organisée de façon beaucoup plus centralisée. L'ORF (Österreichischer Rundfunk) a cependant approuvé, en juin 1980, un important projet intitulé "Régionalisation de la télévision", destiné à accorder davantage d'autonomie aux neuf studios régionaux situés dans les Länder.

Dans les autres pays européens, une décentralisation de la production se met progressivement en place, à partir des années 60. L'analyse des réponses montre que cette décentralisation est quasi générale pour la radio.

La situation est quelque peu différente pour la télévision, médium plus récent, pour lequel les investissements sont bien plus importants. Ainsi quelques pays européens ne disposent pas encore de stations régionales de télévision : Danemark, Grèce, Turquie.

2. Différentes formes de décentralisation

Selon les pays, la décentralisation de la radio et de la télévision a revêtu différentes formes et s'est faite à des degrés divers :

- réalisation, par le réseau national, d'émissions en provenance de différentes parties du pays (radio islandaise),
- création de centres régionaux de production pouvant, soit réaliser des émissions pour le réseau national (radio belge, radio et télévision norvégienne ...), soit diffuser de manière autonome par "décrochage" de ce réseau (stations régionales de radio-télévision en France, stations régionales de radio aux Pays-Bas, Danemark, Grèce, Turquie).

Certaines de ces stations jouissent d'une relative autonomie par rapport à l'organisme central. Citons notamment que :

- en Grande-Bretagne, les radios locales de la BBC sont au nombre de 20. Créées à la fin des années 60, elles jouissent d'une large autonomie de gestion et consacrent une dizaine d'heures par jour aux émissions régionales sélectionnées par leur soin ;
- en Suède, les stations de la Sveriges Lokalradio (LRAB) sont une filiale autonome de la radio nationale. Mises en service en janvier 1977, ces radios locales sont au nombre de 24, une par comté. Les décisions relatives à la programmation, au budget et aux conditions de travail appartiennent au directeur et au personnel de chaque station. Ces radios bénéficient d'une partie de la redevance payée par les auditeurs et diffusent principalement des actualités et des informations locales ;
- en Irlande, enfin, il y a la station locale de Cork (Corkabout). Créée en 1958, cette station a obtenu son autonomie en 1975. Elle diffuse environ une heure de programme par jour sur la fréquence utilisée par le réseau national.

L'Irlande est également à l'origine de deux autres expériences originales :

- la création d'une radio en langue gaélique, dont les émissions sont relayées sur l'ensemble du territoire ;
- la mise en service, depuis 1975, d'un studio mobile de la RTE (Radio-Telefis Eireann). Ce studio se déplace dans toute l'Irlande à la demande d'autorités ou d'associations locales. Ce sont ces dernières qui établissent les programmes et qui réalisent et présentent les émissions.

Rappelons enfin que, toujours dans le cadre de cette décentralisation de la radio-télévision nationale, certains pays ont mis en place une chaîne spécifiquement régionale : FR3 en France (radio et télévision), Rete Tre en Italie (télévision), chaîne régionale de radio en Autriche.

C Radios et télévisions locales légalement reconnues indépendantes
(point 3 du questionnaire)

Plusieurs pays européens disposent de stations locales indépendantes de radio-télévision. Ces projets se sont développés ou ont été légalisés dans des contextes très différents.

Les radios locales, du fait de la modicité de leur prix de revient, se sont davantage multipliées que les télévisions locales. Ceci est également vrai pour l'Italie, où la télévision a d'abord été réservée à ceux qui avaient les moyens.

A l'heure actuelle, il est possible d'acquérir un bon émetteur de radio pour environ 1.200 FF. La radiodiffusion constitue donc un moyen de communication et d'expression pratiquement à la portée de tous, d'où les craintes qu'elle suscite ou a pu susciter dans certains pays.

1. Le monstre italien

L'Italie est le seul pays européen où une situation de quasi-liberté règne en matière d'émission de radio-télévision. La légalisation des radios et télévisions libres s'est faite par étapes. On peut considérer que son histoire remonte à 1971, quand commencèrent les premières émissions de Télé-Biella, station privée de télévision par câble installée dans cette ville du Piémont.

Ces émissions constituaient bien sûr une infraction au monopole confié en 1944 à la RAI (Radio Audizioni Italiane). En 1973, le Ministère des PTT interdit toute émission privée de télévision par câble et fit saisir le matériel de cette station. Cette question fit l'objet de nombreux procès, puis fut finalement soumise à la Cour Constitutionnelle. En 1974, celle-ci rendit deux arrêts, stipulant respectivement que le monopole n'est pas contraire à la Constitution et que les stations indépendantes de télévision par câble sont autorisées, dans la mesure où elles ne diffusent que sur une partie du territoire.

Ces arrêts sont à l'origine d'une réforme de la radio-télévision en 1975, qui place la RAI sous la tutelle du Parlement, et non plus du gouvernement, et prévoit l'accès aux chaînes à des organisations politiques ou confessionnelles. Elle jette également les bases d'une décentralisation de la production et d'une chaîne régionale de télévision, qui en fait ne verra le jour qu'en 1979.

Dans les mois qui suivent cette réforme, on assiste à la naissance des premières radios locales. Les différents procès intentés à certaines d'entre elles déboucheront, comme nous l'avons vu, sur l'arrêt de 1976 de la Cour Constitutionnelle. Si ce texte a légalisé les stations privées, il n'a pas résolu pour autant un certain nombre de problèmes, dont celui des fréquences, des droits d'auteurs et des droits des professionnels.

Encore aujourd'hui, l'Italie demeure le seul pays européen où le phénomène de la radio-télévision locale s'est développé sur une grande échelle. D'après François Cazenave, il y aurait environ 400 stations de télévision et

4.000 radios locales. Mais beaucoup de ces stations n'ont de local que le nom et leur structure juridique. Un grand nombre d'entre elles ne diffusent, en fait, que de la musique, des jeux, des films ou des feuillets entrecoupés de publicité.

On peut les diviser en trois grandes catégories :

- les stations créées par des industriels ou des commerçants (stations dites "commerciales" : la majorité des télévision le sont),
- celles créées par des groupes contestataires ou par l'opposition extra-parlementaire, à la recherche d'un moyen d'expression (certains auteurs les appellent "radios alternatives" ou "parallèles"),
- enfin celles créées par de simples citoyens passionnés par la citizen band (CB).

La majorité de ces radios et télévision privées vivent de la publicité, qui ne doit pas dépasser 5 % du temps des émissions. Il semble que, depuis la légalisation du phénomène en 1976, les stations commerciales se sont davantage développées que les autres.

2. Autres radios locales indépendantes en Europe

Quatre pays européens, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède, possèdent des stations locales indépendantes de radiodiffusion.

En Grande-Bretagne, les radios locales indépendantes (Independent Local Radio-ILR) font partie de l'IBA (Independent Broadcasting Authority) et sont régies par la loi de 1972. Ces stations commerciales doivent être obligatoirement possédées, dirigées et financées au niveau local. La musique forme l'essentiel de leur programmation ; cependant, dans certaines régions comme le Pays de Galles, l'Ecosse ou l'Ulster, les émissions en langue locale et les informations culturelles occupent une place importante.

En Belgique, il existe actuellement environ 80 radios libres (dont 20 à Bruxelles), diffusant principalement dans la partie francophone du pays. Toutes sont issues d'initiatives individuelles ou de petits groupes :

- radios "militantes", axées sur la défense d'une cause ;
- radios d'animation ou d'expression, centrées sur la vie de la région ;
- radios de divertissement (programmes musicaux).

La plupart d'entre elles sont financées par des particuliers ou des associations, sous forme de prêts ou de dons.

Légalement, ces radios sont "pirates". Depuis la libération, en effet, aucune autorisation d'émettre n'a été accordée dans ce pays à des stations privées. Cependant, si dans un premier temps il y a eu quelques saisies et poursuites, on s'achemine aujourd'hui vers la légalisation. Une commission a été créée où se rencontrent les représentants de l'"Association pour la libération des ondes" et les pouvoirs publics concernés. Elle est chargée de préparer le futur statut des radios locales indépendantes. On sait d'ores et déjà qu'il sera fondé sur le pluralisme et n'aura aucune fonction commerciale. A notre connaissance ce statut n'a pas encore été finalisé.

Aux Pays-Bas, deux stations indépendantes de la NOS (Nederlandse Omroep Stichting, organisme de radiodiffusion néerlandaise) ont été autorisées à émettre en vertu d'une loi de 1967 sur la radiodiffusion, qui prévoit notamment que le Ministre des Affaires culturelles peut confier la responsabilité de stations décentralisées à des organes culturels représentatifs. Ces deux stations sont : Omroep Brabant (qui couvre pour l'instant la région d'Eindhoven) et Stad Radio Amsterdam. Notons que c'est aussi dans le cadre de cette loi que des expériences de télévision locale par câble ont été lancées dans ce pays.

D'après une étude menée en 1977, Radio Brabant, grâce à son public, arrive en tête, devant la presse écrite, comme source d'information locale. Quant à la radio locale d'Amsterdam, ce sont deux conseillers municipaux qui sont à l'origine du projet. Cette station, comme l'autre, a bénéficié jusqu'au 1er janvier 1980 d'une subvention du Ministère des Affaires culturelles, ensuite elle a dû trouver un financement au niveau local. Ces stations ne peuvent recourir à la publicité. Elles accordent une part importante aux nouvelles et sujets d'intérêt local ou régional. Outre ces deux stations, on peut citer l'expérience en cours à Zoetermeer, ville nouvelle située près de La Haye, qui utilise le câble pour la diffusion d'émissions de radio. Une expérience de télévision locale par câble a été menée dans cette ville jusqu'en 1977. Mais se trouvant financièrement dans l'impossibilité de continuer d'assurer une production vidéo, la station décida de diffuser uniquement des émissions de radio. Son budget est alimenté par la municipalité, par des subventions d'industriels et par les cotisations annuelles des membres de l'association.

En Suède, il a été mis en place, au début de l'année 1979 et pour une période expérimentale de 3 ans, une nouvelle forme de radio locale, appelée "radio de voisinage". Cette radio est institutionnellement et financièrement indépendante. Une commission parlementaire doit suivre cette expérience et préparer l'établissement d'un réseau permanent de radios de quartier.

Le droit de diffusion peut être accordé à des organisations politiques, religieuses, syndicales, ainsi qu'aux universités populaires. Cette autorisation est soumise à deux conditions : le groupe en question doit avoir une existence juridique et les programmes un caractère local. Contrairement à la radio nationale, l'obligation de l'objectivité et de l'impartialité ne s'applique pas à la radio de voisinage. Son financement est assuré par les organisations locales concernées, mais les coûts ne sont pas très élevés, en raison de la faible puissance d'émission autorisée (rayon d'action de 4 à 5 km). La publicité est interdite. Des expériences de télévision par câble de voisinage sont également prévues.

3. La télévision locale par câble

a. Premières expériences

Au cours des années 70, un nombre relativement important de pays européens ont expérimenté la télévision locale par câble, notamment la Belgique, la France, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la Grande-Bretagne.

Ces expériences présentent généralement les caractéristiques suivantes :

- projets limités dans le temps et bénéficiant au départ d'une subvention publique (exception faite de la Grande-Bretagne et de la Suisse) ;
- interdiction de toute forme de publicité ;
- obligation de diffuser des émissions d'intérêt local ;

- obligation de pluralisme ;
- participation plus ou moins grande, de la population locale.

Certains projets n'ont été que de courte durée : c'est le cas notamment de l'unique expérience française de Villeneuve de Grenoble, qui a eu lieu de 1974 à 1976. Cette chaîne locale bénéficiait d'une subvention annuelle du Ministère des affaires culturelles, qui n'a pas été reconduite à cette date. On avait alors calculé qu'une heure de programme revenait à FF. 1200, salaires du personnel non compris.

Sans vouloir décrire toutes les expériences passées ou en cours, il n'est pas inutile de rappeler les bases sur lesquelles elles se sont développées. Nous le ferons pour trois pays : la Grande-Bretagne, la Belgique et la Suisse, qui nous semblent constituer, en quelque sorte, un échantillon assez représentatif. Nous disposons d'autre part d'une importante documentation les concernant (voir "Media communautaires" de Paul Beaud).

En Grande-Bretagne, sans compter les émissions de télévision scolaire à Glasgow, vers la fin des années 60, les premières expériences de télévision locale par câble ont eu lieu en 1972. Beaucoup ont été lancées par des entreprises privées, notamment des sociétés de "câble". La création d'une chaîne locale est soumise à deux conditions : accord préalable des autorités locales et autorisation d'émettre délivrée par le Home Office (Ministère de l'intérieur), qui dispose d'un droit de regard sur les programmes. Le recours à la publicité est interdit. Les équipes permanentes responsables de la programmation sont généralement composées de professionnels de la radio-télévision, de l'audio-visuel ou de l'animation. Les premières licences ont été accordées à Greenwich, puis à Bristol, Sheffield Swindon et Wellingborough.

En Belgique, c'est sur une initiative du Ministère de la culture française qu'est décidée, en 1976, la création, à titre expérimental, de télévisions locales. L'objectif général est de créer un instrument de communication au service de la communauté locale, qui doit participer à la gestion, à l'élaboration et à la réalisation des programmes. Chaque expérience doit être gérée par un groupe pluraliste et représentatif. Les autorités locales peuvent être associées au projet, mais sans exercer leur tutelle. On remarque également que les sociétés de télédistribution ne peuvent produire des émissions et que, comme pour les autres expériences européennes, la publicité est interdite. Les premières expériences débutent en 1977, bénéficiant d'une subvention du Ministère de la culture.

En Suisse, une trentaine d'expériences de courte durée ont été autorisées par le Gouvernement fédéral depuis 1973. L'analyse et la synthèse de ces diverses expériences ont débouché en 1977 sur l'ordonnance de la radiodiffusion par câble (valable jusqu'en 1981, mais renouvelable), qui a ouvert la voie à des projets de plus longue durée. Elle stipulait notamment que les programmes doivent

- contribuer à la formation de l'opinion sur les questions touchant la communauté locale,
- aider à mieux comprendre les aspirations de la collectivité,
- tenir compte de la vie culturelle locale.

Un tiers au moins de la durée hebdomadaire du programme devait être consacré à ces tâches. La demande de concession pouvant être présentée par le propriétaire du réseau, conjointement, s'il y a lieu, avec la personne responsable de la production des émissions. En ce qui concerne le financement, le recours à la publicité était interdit. Enfin, tout projet était soumis à une autorisation préalable d'émettre, délivrée par le Département des Transports et communications. Depuis l'adoption de cette Ordonnance, peu de demandes semblent avoir été déposées.

b. Ce qui survit

Si beaucoup de projets ont été lancés en Europe, peu cependant ont réussi à survivre.

D'après les renseignements que nous possédons, deux stations locales britanniques continuent de fonctionner : Milton Keynes et Swindon Viewpoint. Cette dernière est une des rares expériences européennes ayant réussi à acquérir une indépendance financière et institutionnelle. A l'origine, Swindon Viewpoint était entièrement financée par une entreprise privée, qui, au bout de quelques années, se retira, laissant la station sans ressources. La licence fut alors transmise, avec l'accord du Home Office, à un Conseil d'administration élu localement. Le financement fut d'abord assuré par des organismes publics et privés ; puis, à partir de 1977, par les bénéfices d'une loterie organisée localement. Ce système a permis à cette chaîne d'acquérir une relative stabilité financière.

Aux Pays-Bas, comme on l'a vu, des expériences similaires ont été mises en oeuvre dans le cadre de la loi de 1967 sur la radiodiffusion. A l'issue de la période expérimentale, ces stations devaient être financièrement prises en charge par les communautés locales, mais une seule chaîne locale, celle de Goirle, a réussi à survivre après l'arrêt des crédits gouvernementaux. En 1977, le Conseil municipal décida de lui accorder une subvention pendant trois ans ; une association s'est alors constituée, qui a reçu du gouvernement une licence permanente. Cette station diffuse 7 heures de télévision et 5 heures de radio par semaine. Elle retransmet notamment en direct les séances du conseil municipal, qui semblent être les émissions les plus suivies par la population locale.

Signalons, enfin, qu'en République fédérale d'Allemagne, la télévision par câble a été introduite dans le Bade-Wurtemberg à partir de 1982. On ne sait pas encore exactement quelle forme doit prendre cette télévision locale.

c. Conclusions

A la lumière de ces quelques exemples, on constate que la télévision locale se heurte à d'importants problèmes financiers. Beaucoup de stations ont cessé d'émettre, dès lors que les pouvoirs publics n'ont pas reconduit leurs subventions ou que la société propriétaire s'est retirée. Ceci explique en partie pourquoi la télévision locale par câble connaît aujourd'hui un net ralentissement.

Certaines communes ne disposent pas des moyens nécessaires à l'entretien d'une chaîne locale. D'autre part, dans certains pays comme la France ou la Grande-Bretagne, l'installation d'un réseau de câble demande des investissements énormes, qui ne pourraient pas être amortis par une programmation uniquement locale.

Pour ce qui est de la télévision "hertzienne", il semble que les possibilités soient très limitées du fait de la pénurie des fréquences disponibles.

D. Les stations pirates

Depuis que le monopole sur la radio-télévision existe en Europe, il y a eu ça et là des émetteurs clandestins. Une des premières stations pirates fut Radio Caroline, qui commença à émettre au large des côtes britanniques en 1964. Cependant, ce n'est que vers le milieu des années 70 que ces stations clandestines prirent l'allure d'un véritable phénomène social, notamment en Italie, en Belgique et en France. Comme on l'a vu, ces radios libres ont été légalisées, ou sont en voie de l'être, dans les deux premiers pays.

Le cas français

D'après les réponses reçues, il semble que la France soit le seul pays où un nombre important de radios pirates - une centaine sans doute - émettent (Radio Lille 80, Radio Quinquin, Radio Verte Fessenheim, Radio Lorraine Coeur d'Acier, Radio SOS Emploi, etc.).

Certaines n'ont qu'une existence éphémère, d'autres s'installent dans la clandestinité. Radio Verte Fessenheim, créée en 1977 par des militants écologistes luttant contre l'implantation de la centrale nucléaire de Fessenheim, a son émetteur à la frontière suisse.

Comme dans d'autres pays, notamment en Belgique, ces radios sont tantôt des radios de "lutte", nées à l'occasion d'un conflit, tantôt des radios de communication ou d'expression, alors que d'autres ont été créées par des municipalités : par exemple Radio Quinquin, mise en place par la mairie d'Auby, dans le nord du pays. Des villes comme Grenoble et Montreuil ont également émis le voeu de créer des radios municipales, mais dans la légalité.

Depuis une ordonnance de 1945, le monopole d'Etat a été réaffirmé en France par des lois de 1972 et 1974 (réformes de l'Office de la radiodiffusion-télévision française). Jusqu'en 1978, un article du Code des PTT permettait de sanctionner les infractions au monopole. A cette date, à la suite de la multiplication des émetteurs clandestins, le Gouvernement français adopta une nouvelle loi prévoyant des peines allant de 10.000 F à 100.000 F d'amende et un mois à un an de prison. La loi prévoit d'autre part la confiscation du matériel. Cependant, la jurisprudence semble avoir été toujours plus clément.

A notre connaissance, il ne semble pas que des dispositions spéciales à l'encontre d'émetteurs pirates soient prévues par la loi dans d'autres pays européens, à l'exception de la Grande-Bretagne, où les radios pirates ont été interdites en 1967.

Depuis quelque temps, le problème des radios libres fait l'objet d'un grand débat en France. Il est également à l'origine d'un contentieux entre ce pays et l'Italie à propos de deux stations privées italiennes qui émettent vers la France : Radio K et Radio Mont-Blanc.

E. Conclusions

Comme on peut le constater, radios et télévision locales se sont développées de façon très différente d'un pays à l'autre. Certains projets ont été le résultat d'une politique délibérée des gouvernements (Suède, Grande-Bretagne, Pays-Bas), d'autres ont été le fruit d'initiatives individuelles qui se sont combinées, les deux éléments s'influçant mutuellement (Belgique).

Certaines de ces expériences n'ont que des ambitions purement commerciales ; d'autres, par contre, se présentent comme une alternative au monopole et à la radio-télévision traditionnelle, ou comme un nouveau moyen de lutte. Cependant, tous ces projets ont un point commun : ils traduisent le besoin d'une expression régionale ou locale.

Ce bref panorama de la radio-télévision locale nous a également permis de mettre le doigt sur un certain nombre de problèmes liés à l'existence de médias locaux indépendants :

- problèmes politiques,
- problèmes juridiques (légitimité du monopole),
- problèmes de financement (privé, de la part des pouvoirs publics, par voie de publicité),
- problèmes déontologiques (concernant notamment le contenu des émissions),
- problèmes sociaux (variations dans la situation économique des professionnels).

C'est donc surtout sur ces points que portera notre troisième partie.

A titre de conclusion provisoire, on peut toutefois affirmer dès maintenant que les radios et télévisions locales constituent aujourd'hui, dans la plupart des pays européens, une réalité avec laquelle les gouvernements et les sociétés doivent compter. Elles sont en effet devenues un élément auquel on ne peut renoncer parmi d'autres, de l'autonomie locale et de la démocratie.