

16

C O L L E C T I O N

Médias, Sociétés et Relations Internationales

dirigée par Michel Mathien

# L'expression de la diversité culturelle

## Un enjeu mondial

Sous la direction de Michel Mathien

Préface de Jean-Claude Mignon



**BRUYLANT**



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture



UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

Chaire UNESCO sur les pratiques  
journalistiques et médiatiques,  
Université Robert Schuman,  
Strasbourg (France),  
dans le cadre du réseau ORBICOM

## CHAPITRE 21

# TÉLÉVISIONS SUBNATIONALES ET TÉLÉVISIONS POUR LES MINORITÉS LINGUISTIQUES EN EUROPE

PAR

ANDRÉ LANGE

L'Observatoire européen de l'audiovisuel a créé, dans le cadre d'un contrat avec la direction générale de la communication de la Commission européenne, la base de données MAVISE (1), qui recense l'ensemble des chaînes de télévision disponibles dans l'Union européenne et dans les pays candidats à l'adhésion. Cette base de données, unique en son genre, permet d'identifier les différents types de chaînes de télévision (locales, régionales, nationales, internationales), leur genre, leur langue d'émission, leurs éditeurs, leur appartenance à un groupe de communication, leurs modalités de distributions et leur couverture géographique. Elle permet aussi d'identifier les chaînes s'adressant à des minorités culturelles ou linguistiques. En juin 2012, la base recense 8 939 chaînes et plus de 6 000 entreprises (radiodiffuseurs ou opérateurs de plateformes de distribution) (2).

### LES TÉLÉVISIONS LOCALES ET RÉGIONALES : DIVERSITÉ DU PAYSAGE EUROPÉEN

La notion de « télévision locale et régionale » est difficile à cerner à l'échelle européenne. Il n'existe pas de définition juridique européenne et les définitions que l'on peut trouver en droit national sont

---

(1) L'auteur remercie pour leur coopération à cette étude Florence Lévy-Hartmann et Deirdre Kevin. <http://mavise.obs.coe.int>.

(2) Les données statistiques élaborées à partir de la base MAVISE sont disponibles : Observatoire européen de l'audiovisuel, *Annuaire 2011*, vol. 2, « Télévision et services audiovisuels à la demande en Europe », Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel / Conseil de l'Europe, 2011.

aussi diverses que les découpages administratifs subnationaux tels que l'on peut les observer au sein des États (3).

Il serait sans doute plus pertinent de parler de télévisions « subnationales » que de « télévisions régionales ou locales ». Encore faudrait-il s'entendre sur les critères utilisés pour déterminer ce qu'est une télévision « subnationale ». En principe, il s'agit d'une chaîne de télévision dont le concept, le statut juridique, les modalités techniques de diffusion, la programmation font qu'elle s'adresse à un bassin d'audience déterminé géographiquement comme plus limité que celui des chaînes nationales. Une telle définition peut encore être largement opérationnelle, mais l'on notera que la diffusion par satellite ou par réseau IPTV (4) a largement rendu caduque la limitation de l'audience potentielle pour des chaînes de concept et de statut régional ou local. À titre d'exemple, on notera que les chaînes régionales de l'ARD III (et même leurs décrochages locaux) sont disponibles à travers l'Europe grâce à la diffusion par satellite ou encore que les chaînes locales françaises, ou les décrochages régionaux de France 3, le sont sur les réseaux IPTV nationaux, étant ainsi susceptibles d'atteindre un bassin d'audience bien plus large que celui initialement prévu. Un nombre croissant de télévisions locales ou régionales injectent leur service, en continu, sur leur site Internet ou proposent, sur leur propre site ou sur une plateforme d'accueil telle que YouTube, atteignant ainsi une audience potentielle mondiale.

La perception d'une distinction entre le régional et le local est très différente suivant les pays. Ainsi, en France, une chaîne telle que TLM, qui émet par voie hertzienne dans un rayon de 30 km autour de Lyon, soit un bassin de plus de 1,2 million de téléspectateurs, est définie comme « locale », alors qu'en Belgique, des chaînes qui visent, via les réseaux câblés, deux villes de taille moyenne de la

Communauté flamande, seront qualifiées de « régionales » en droit. Une analyse en profondeur de l'univers des télévisions « subnationales » en Europe devrait, en préalable, passer par une collecte de données sur le bassin d'audience potentiel des chaînes, en tout cas dans leur modalité de diffusion primaire.

Pour compléter la difficulté d'une comparaison européenne, on soulignera l'importance que revêt la pratique du décrochage régional (en anglais *windows*) dans certains pays. La dimension subnationale, dans ce cas, ne fait pas l'objet d'une chaîne à proprement parler, mais d'un segment de programmation (généralement consacré aux informations et aux magazines régionaux, mais parfois aussi à des émissions culturelles) au sein d'une programmation nationale.

Au total, au sein de l'Union européenne, fin décembre 2011, la base MAVISE identifiait 97 chaînes régionales publiques, 467 chaînes régionales privées, 2 787 stations locales et 291 décrochages régionaux ou locaux. Pour les 30 États couverts par la base (Union européenne, Croatie, l'« ex-République yougoslave de Macédoine » et Turquie) le nombre des chaînes régionales et locales s'élevait à 3 571, soit près de 40 % de la population des chaînes établies dans ces pays.

TABLEAU 1. Modalités d'organisation des télévisions subnationales en Europe

Service public de communautés territoriales dans les États à dimension fédérale	Allemagne, Belgique, Espagne, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Bosnie-Herzégovine
Chaînes publiques pour des minorités linguistiques concentrées régionalement	Royaume-Uni (S4C au Pays de Galles), Finlande (minorité suédoise)
Décrochages dans les chaînes nationales publiques	Allemagne, Autriche, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Suède.
Décrochages dans les chaînes nationales privées	Allemagne, Bulgarie, France, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni
Chaînes locales publiques	Danemark, Espagne, France, Pays-Bas
Chaînes locales à financement mixte	Belgique (Communauté française), France, Hongrie
Chaînes locales ou régionales privées	Allemagne, Belgique (Communauté flamande), Bulgarie, Chypre, République tchèque, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Turquie.

(3) La littérature sur les télévisions régionales et locales est abondante. Pour une bibliographie (jusqu'en 2004), cf. le site « Histoire de la télévision », <http://histv4.free.fr/biblio/bibliographie09EURb.htm>, édité par A. Lange. À notre connaissance, il n'existe pas d'ouvrages récents similaires aux deux ouvrages de synthèse suivants : M. DE MORAGAS SPA et C. GARTONANDIA, *Decentralization in the Global Era. Television in the Regions, Nationalities and Small Countries of the European Union*, Generalitat de Catalunya, Londres, John Libbey, 1995 ; P. MUSSO, P. SOUETRE et L. LEVASSEUR, *Presse écrite et télévision dans les régions d'Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1995. Pour une analyse juridique, T. ADER, « La mission culturelle et le regard sur la région dans les programmes imposés des chaînes de télévision », *IRISPlus*, Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2006-8, [http://www.obs.coe.int/oea\\_public/iris/iris\\_plus/iplus8\\_2006.pdf](http://www.obs.coe.int/oea_public/iris/iris_plus/iplus8_2006.pdf).

(4) Les réseaux IPTV (pour *Internet Protocol Television*) désignent les réseaux de distribution des services audiovisuels via les réseaux téléphoniques en mode ADSL (*Asymmetric Distribution Subscription Line*).

Réseaux de syndication	Italie, Russie
Stations municipales	Espagne, Finlande, Grèce, Italie, Slovaquie.

Les États comptant le plus de télévisions locales et régionales sont l'Italie (près de 600), la Hongrie (plus de 500) et l'Espagne (près de 500). Tenant compte du nombre de stations locales et du nombre de foyers, il est possible d'établir une typologie des pays en fonction de la densité de l'organisation de l'espace télévisuel.

TABLEAU 2. Densité de l'organisation de l'espace télévisuel subnational en Europe

Télévision locale ou régionale pour chaque 10-20 000 foyers	Télévision locale ou régionale pour chaque 30-60 000 foyers	Télévision locale ou régionale pour chaque 80-100 000 foyers	Télévision locale ou régionale pour chaque 200-300 000 foyers	Télévision locale ou régionale pour chaque 400-900 000 foyers
Danemark, Espagne, Hongrie, Slovénie, Slovaquie	Autriche, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Croatie, Finlande, Grèce, Italie, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Suède	France, Turquie	Belgique, Allemagne, Irlande, Roumanie	Estonie, Royaume-Uni, Malte, Portugal

Ce niveau de densité est évidemment le résultat de traditions historiques dans l'organisation administrative, des modalités des infrastructures de diffusion du signal télévisé propre à chaque pays, des réalités économiques, mais aussi des choix politiques. Une trop grande fragmentation peut nuire à la viabilité de télévisions subnationales si les bassins d'audience sont trop limités et ne permettent pas une collecte de ressources suffisantes. À l'inverse, la définition de zones subnationales trop larges (en général dans l'élaboration des plans de fréquences) peut être perçue comme un risque favorisant la concentration et l'effacement

de la dimension territoriale qui peut faire la spécificité d'une chaîne (5).

La diversité du panorama européen des télévisions subnationales est renforcée par les modalités de transmission des services. Dans les pays fortement câblés, le développement des télévisions locales a généralement été encadré par une réglementation incitative, contraignant les câblo-opérateurs à mettre des fréquences à disposition d'acteurs locaux. Dans certains pays, en particulier dans le sud de l'Europe, l'apparition des télévisions locales résulte d'une exploitation à l'origine désordonnée, voire sauvage, du spectre hertzien par des opérateurs que les instances de régulation ont eu toutes les peines du monde à encadrer. La redéfinition des plans de séquences à l'occasion de la transition au numérique aura parfois (comme c'est le cas en Espagne) un effet « épurateur » conduisant à la réduction du nombre de stations locales, dont l'économie s'est par ailleurs trouvée fragilisée par la crise du marché publicitaire.

TABLEAU 3. Modalités techniques de diffusion des télévisions subnationales

Câble	Belgique, Estonie, Hongrie, Irlande, Pologne, Portugal
Terrestre	Chypre, Espagne (170 en TNT), Grèce, Lettonie, Italie
Essentiellement câble Partiellement terrestre	Autriche, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Finlande, République slovaque, Pays-Bas (13 en TNT), Roumanie (décrochages en TNT)
Essentiellement terrestre Partiellement câble	Danemark, Lituanie
Câble / terrestre	France, Suède, Slovénie
Terrestre / câble / satellite	Royaume-Uni (chaînes régionales en mode terrestre et satellitaire), « metropolitan TV » par câble

En raison de la diversité des modèles de télévisions subnationales, il est difficile de proposer une analyse comparative de leur audience et de leur impact culturel. On notera d'ailleurs que la mesure d'audience classique, basée sur la mesure par audimètre, tient peu compte de la

(5) On notera ainsi, en France, qu'une récente consultation du CSA sur les télévisions locales a mis en évidence que la majorité des acteurs consultés se satisfont du découpage effectué par le Conseil lors des appels à candidatures et sont opposés à la création de zones plus larges par fusion des opérateurs, Conseil supérieur de l'audiovisuel, « Comment favoriser le développement des télévisions locales ? », *Lettre du CSA*, janvier 2012, <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-dossiers-d-actualite/Comment-favoriser-le-developpement-des-televisions-locales>.

dimension régionale. C'est cependant le cas dans des pays à structure fédérale telle que l'Allemagne, l'Espagne et, dans une moindre mesure le Royaume-Uni, mais ce n'est pas le cas en France ou en Italie. En Allemagne, l'audience d'ARD III (c'est-à-dire des diverses stations publiques régionales) est restée relativement stable ces cinq dernières années, oscillant entre 13,5 % en 2006 et 13 % en 2010, avec cependant un pic à 15,7 % en 2007. En Espagne, par contre, l'audience des chaînes autonomiques est tombée de 15,4 % en 2006 à 11,2 % en 2011, déclin qui correspond par ailleurs à une crise de financement touchant la plupart des organismes de radiotélévision des Communautés autonomes. Les télévisions locales, quand elles ont les moyens, recourent à des enquêtes ponctuelles pour démontrer leur notoriété et leur audience aux annonceurs ou aux pouvoirs subsidiaires.

L'audience des programmes en décrochage est généralement disponible de manière cumulée, comme l'indique le tableau

TABLEAU 4. Exemples de résultats d'audience d'émissions régionales (2010)

Programme	Chaînes	Nombre de spectateurs (en milliers)	Part de marché d'audience (en %)	Rating en %
BUNDESLAND HEUTE	ORF2 Austria	1 069,2	55	13,7
Události v regionech	CT1 Czech Republic	795,7	30,6	8,2
19-20 JOURNAL RÉGIONAL	France 3	3 489,1	22,1	6,1
TELEWIZYJNY KURIER MAZOWIECKI	TVP2 Poland	1 446,5	13,4	4
REGIONALA NYHETER (19:15)	SVT2 Sweden	760,2	31,9	8,6
GMTV LOCAL NEWS	ITV1 UK	1 008,8	27,6	1,8

Source : Eurodata-TV et partenaires

(6) « Audience instantanée pondérée ». Audience d'une tranche horaire donnée en TV ou en radio, obtenue en pondérant le nombre d'individus en contact avec le média par leur durée d'écoute ou de vision.

Le rôle des télévisions subnationales dans la diversité paraît évident et est souvent caractérisé par le terme proximité. En mettant en avant les informations et les événements relatifs à une zone géographique déterminée, ces télévisions contribuent certainement à un enrichissement du paysage audiovisuel. Cette diversité se manifeste essentiellement dans le domaine de l'information. Le rôle des télévisions subnationales dans la production et la diffusion d'autres types de programmes devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie. À l'exception des stations régionales d'ARD en Allemagne et du rôle de France 3 dans la production de fictions, la production de programmes de stock par des chaînes régionales semble relativement limitée. Au Royaume-Uni, le processus de concentration, qui a marqué l'ITV ces dix dernières années, s'est traduit par la fermeture de certains studios régionaux et la baisse des investissements de production en région. Les investissements de production dans les régions et les nations par l'ITV, mesurés en £ 2010, sont tombés de 148 millions de £ en 2006 à 85 millions en 2010. En même temps, les investissements en production dans les régions et les nations par la BBC ont baissé de 211 à 181 millions (7). En Espagne, les télévisions autonomiques diffusent une proportion de films et séries importés des États-Unis largement supérieure à celle des chaînes nationales.

La diversité des modèles de télévision subnationales en Europe est en soi une illustration de l'extrême université du paysage audiovisuel européen. On ne peut que souhaiter que cette diversité fasse l'objet d'une nouvelle synthèse européenne, telles que celles menées au milieu des années 1990, tant il est vrai que le fait régional et local, s'il continue de faire l'objet d'une valorisation dans le discours politique, demande à être repensé à l'ère de la mondialisation et de la numérisation du secteur audiovisuel.

#### LES TÉLÉVISIONS POUR LES MINORITÉS CULTURELLES ET LINGUISTIQUES

La diffusion de programmes en langues minoritaires (y compris dans la langue des populations immigrées) est depuis longtemps une des missions spécifiques de nombre d'organismes publics de

(7) *PSB Output and Spend*, PSB Report 2011 – Information pack, OFCOM, 2012, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/reviews-investigations/psb-review/psb2011/psb-output-spend-B.pdf>.

radiotélévision (8). Ce type de diffusion est encouragé par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui protège et encourage l'utilisation des langues régionales ou minoritaires de plusieurs manières, y compris dans le secteur de la radiodiffusion. Des exemples de chaînes ou de programmes de télévision en langues minoritaires proposés par les organismes publics de radiotélévision existent dans de nombreux pays européens : Espagne, Finlande, France, Irlande, Lettonie, Pologne, Royaume-Uni, Russie... La liste serait encore plus longue si l'on considérait les chaînes et programmes radiophoniques.

La tendance plus récente, et encore peu documentée, est le renforcement en Europe de la circulation des chaînes en provenance d'autres régions du monde ou de chaînes privées (établies essentiellement au Royaume-Uni) visant les populations immigrées. Ces chaînes ont bénéficié de l'accroissement des capacités satellitaires, et, dans une moindre mesure de l'accroissement des capacités des réseaux câblés numérisés et des réseaux de distribution en mode IPTV sur lignes téléphoniques. La base MAVISE permet ainsi notamment d'identifier 34 chaînes de télévision arabophones établies dans un pays de l'Union européenne (dont 19 au Royaume-Uni), 20 chaînes en russe (dont 5 établies en Allemagne et 5 en Estonie), 18 chaînes en hindi et 9 en urdu (toutes établies au Royaume-Uni).

Il est difficile de mesurer l'audience de ces chaînes auprès des populations immigrées. Celles-ci sont souvent négligées dans les panels des instituts de mesure d'audience. Même une population aussi significative que l'immigration turque en Allemagne n'est pas prise en considération dans la mesure d'audience effectuée par audi-métrie dans ce pays.

L'accessibilité de ces chaînes est certainement un élément important démontrant l'ouverture du marché audiovisuel européen et elle constitue indiscutablement un élément de diversité culturelle. Cependant, il serait utile d'étudier la manière dont elles sont reçues par les populations immigrées et, en particulier, de vérifier si elles ne font pas obstacle à la réception des chaînes et des informations du pays d'accueil, constituant ainsi un obstacle à l'intégration et induisant un risque de repli communautaire.

TABLEAU 5. Chaînes visant les populations extérieures à l'Union européenne accessibles dans au moins un pays de l'Union européenne (2011)

Afghan	4
Amérique du Sud	16
Communautés africaines	65
Albanais	68
Arabe	211
Arménien	6
Azéri	11
Bengali	6
Biélorusse	1
Berbère	4
Bosniaque	8
Cambodgien	4
Chinois/mandarin	26
Coréen	3
Farsi	47
Georgian	5
Hindi	23
Hébreux	3
Japonais	3
Kazhak	3
Kosovar	4
Kurde	25
Malaysian	5
Moldave	5
Pakistanais	11
Russe	174
Serbe	43
Asie du Sud	10
Tagalog	10
Tamil	10
Turc	24
Ukrainien	14

Source : MAVISE

(8) Cf. not. T. MCGONAGLE et A. RICHTER, « La réglementation de la radiodiffusion des langues minoritaires », *IRISPlus*, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2004-2, [http://www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris/iris\\_plus/iplus02\\_2004.pdf.fr](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus02_2004.pdf.fr).

Une telle remarque ne vise d'ailleurs pas uniquement l'impact des chaînes extra-européennes : la manière dont les immigrations internes à l'Union européenne consomment les télévisions issues de leur pays d'origine mériterait également des investigations anthropologiques, encore trop rares, dans l'étude de l'audiovisuel européen et de son impact sur la sphère publique.