

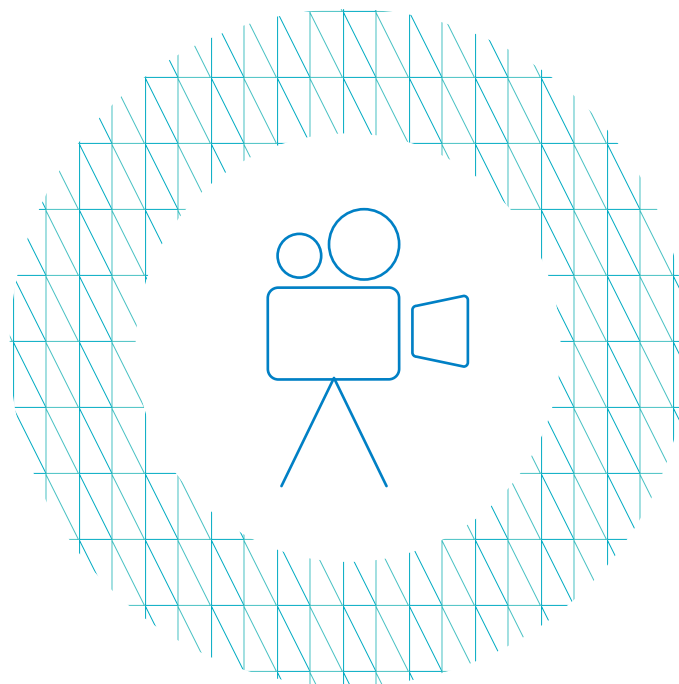
CSA

Dossier RTBF
2012-2016

**Investissements
dans la production
indépendante et
mise à disposition
d'infrastructures**



PRO- DUC- TION IN- DÉPEN- DANTE ET IN- FRAS- TRUC- TURES



Investissements dans la production indépendante

Contexte

En vertu de l'article 12.3 du contrat de gestion, la RTBF investit au minimum 7,2 millions d'euros¹ par an dans des contrats avec des producteurs indépendants dont le siège social est situé en Fédération Wallonie-Bruxelles. Ces contrats peuvent notamment porter sur des coproductions, des (pré)achats de droits de diffusion, des achats de formats télévisuels, des commandes ou des prestations techniques. Objectif : soutenir le développement du secteur de la production indépendante belge francophone. Ce type d'incitant est particulièrement justifié sur les petits marchés dont la taille limitée restreint les revenus publicitaires.

Cet investissement est cadré par une clé de répartition² :

- Minimum 70% doit être affecté à des « œuvres de stock », c'est-à-dire à des longs et courts métrages (de fiction ou d'animation), des téléfilms, des (web)documentaires, des (web)séries.
- Minimum 20% doit être affecté à des (web)documentaires.
- Minimum 25% doit être affecté à des séries belges francophones³.
- Maximum 30% peut être affecté à des « programmes de flux » (magazines, talk-shows, divertissement).

Le montant ci-dessus est entendu hors droits de tirage sur le Fonds spécial (article 12.5) et hors implication des producteurs indépendants dans le projet ARTE Belgique (article 26).

En une dizaine d'années, cet aspect du contrat de gestion a connu plusieurs évolutions importantes décrites ci-après.

¹ Montant indexé annuellement à partir de 2014.

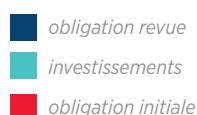
² En vertu du décret, la clé de répartition s'applique uniquement au montant de l'obligation et non pas au montant total investi par la RTBF.

³ L'obligation est passée de 20% en 2013, à 23% en 2014 et à 25% en 2015. Elle se concrétise dorénavant par l'alimentation d'un fonds spécifique dit « Fonds pour les séries belges ».

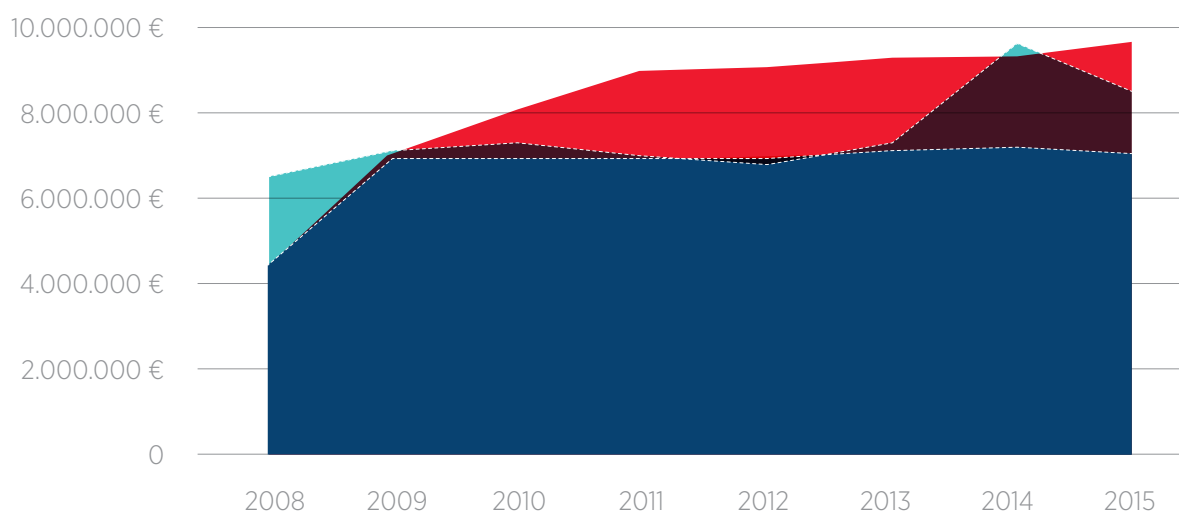


Bilan

FIG - P1 : Montants investis par la RTBF dans des contrats passés avec des producteurs indépendants de la FWB (2008-2015)



Source : contrôles annuels du CSA



Quant au montant de l'obligation

La RTBF a régulièrement dépassé ses engagements.

La nature des « contrats » visés par l'article 12.3 reste d'interprétation très large : coproduction, production exécutive, acquisition de droits, achat de formats, prestation technique... Chaque catégorie contribue d'une manière différente à l'objectif de développement du secteur de la production indépendante en FWB.

L'obligation revue représente le montant annuel minimal que la RTBF doit investir dans des contrats avec des producteurs indépendants de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les investissements représentent le montant réellement investi par la RTBF.

L'obligation initiale représente une projection du montant qu'aurait atteint l'obligation si la logique de proportion d'application avant le plan triennal de solidarité avait été maintenue à son niveau de 2011 (à savoir 5% du chiffre d'affaires

en télévision). Pour rappel, le contrat de gestion 2008-2012 concevait cette obligation selon une logique de proportion : la RTBF devait investir un pourcentage croissant de son chiffre d'affaires en télévision (3,5% en 2008, 4% en 2009, 4,5% en 2010, 5% en 2011). Suite à un avenant introduit dans le cadre du plan triennal de solidarité, le montant de l'obligation fut ensuite plafonné à son niveau de 2009⁴. Le contrat de gestion actuel confirme l'abandon de la logique de proportion au profit d'un seuil minimal rehaussé à 7,2 millions d'euros à partir de 2013.

Le manquement constaté en 2012 s'explique par un provisionnement anticipé du fonds série⁵.

⁴ Soit 7.043.408 euros.

⁵ Cf. avis n°118/2013 du Collège d'autorisation et de contrôle, p.9 : http://www.csa.be/system/documents_files/2178/original/CAC_20131205_avis_RTBF_2012_ERRATUM.pdf?1390217252

À l'exception du pic constaté en 2014, le constat principal est que le secteur de la production indépendante belge francophone pâtit fortement du passage d'une logique de proportion à une logique de seuil minimal. Le manque à gagner s'élève à près de 8 millions d'euros sur les 6 dernières années (représenté par la **zone rouge**).

Quant à l'investissement dans d'autres pays

Flandre - VRT

En vertu de son précédent contrat de gestion, la VRT était tenue de consacrer au moins 25% de son budget de production télévisuelle à de la production externe ⁶, donc jusqu'en 2015 compris.

La VRT indique dans son rapport annuel 2015 avoir consacré 33,9% de son budget de production télévisuelle à des maisons de production flamandes. (*id est* : 63,4 millions d'€) ⁷.

Néanmoins, ces montants peuvent être nuancés. En effet, selon les estimations du VOFTP (association représentative des producteurs audiovisuels flamands), le budget réellement affecté à la production télévisuelle externe se situait entre 45 et 50 millions d'euros en 2015 ⁸.

Aussi, le nouveau contrat de gestion de la VRT prévoit désormais que la VRT affecte 15% de ses recettes totales à des « productions externes ». Il prévoit que la proportion augmente progressivement pour atteindre 18,25% en 2020. Par « production externe », on entend à la fois la production télévisuelle, la production radio, la production numérique et les prestations de services (équipes caméra, personnel externe, location de moyens de production, studios, montage etc.) ⁹.

France - France Télévisions

France Télévisions est tenue, via son Décret-cahier des charges ¹⁰ de consacrer 20% de son chiffre d'affaires net de l'exercice précédent à des investissements dans la production patrimoniale ¹¹. 75% de cette proportion doivent être consacrés à la production indépendante.

En 2015, la réalisation de cette obligation par France Télévisions fut de 23% du chiffre d'affaires net de l'exercice précédent, à savoir 392,716 millions d'euros. 75% furent consacrés à la production indépendante, à savoir 294,537 millions d'euros.

Il est à noter qu'un accord a été signé le 10 décembre 2015 par France Télévisions et divers syndicats ¹². Celui-ci prévoit notamment que la moitié de la part « dépendante » (part portée à un maximum de 25%) peut être engagée avec MFP, filiale de France Télévisions, seule ou en coproduction avec des producteurs indépendants. France Télévisions et la production indépendante ont en outre pris des engagements mutuels sur la durée des droits, l'exploitation sur les plateformes numériques, la circulation des œuvres et le partage de la valeur, tant dans la part indépendante que dans la part dépendante des obligations ¹³.

Le secteur de la production indépendante bénéficie de différentes formes de soutien dans la législation audiovisuelle européenne au motif qu'il contribue au pluralisme, à la diversité culturelle locale et au développement économique. Plafonner les montants qui lui sont assignés peut dès lors sembler antinomique avec son développement.

À titre indicatif, le montant de l'obligation tel qu'indexé équivalait, pour l'exercice 2014, à 4,8% du chiffre d'affaires de la RTBF en télévision.

Irlande - RTE

L'obligation d'investissement de la RTE dans la production télévisuelle indépendante était de 38,2 millions d'euros en 2015. Les investissements réels atteignaient quant à eux 39,2 millions d'euros ¹⁴.

L'éditeur de service public collabore avec plusieurs dizaines de sociétés de production, engendrant des succès (inter) nationaux dans des formats de genres variés.

En 2015, les programmes de la RTE occupaient 15 places dans le top 20 annuel des audiences nationales.

La création de nouveaux formats et la recherche de figures emblématiques des médias font partie des priorités stratégiques de la RTE.

L'internationalisation des programmes issus de productions indépendantes est forte, notamment dans les formats de séries et de divertissement

⁶ https://www.vrt.be/content/dam/vrtbe/over-de-vrt/beheersovereenkomst/Beheersovereenkomst_2012-2016.pdf

⁷ <https://www.vrt.be/content/dam/vrtbe/algemeen/Jaarverslag%202015.pdf>, p.89

⁸ [http://www.votpv.be/cms/uploads/Jaarverslag%20VOFTP%202015%20\(final\).pdf](http://www.votpv.be/cms/uploads/Jaarverslag%20VOFTP%202015%20(final).pdf), p. 14

⁹ La production externe comprend les productions qui ne sont pas effectuées en interne à la VRT. Elle peut être indépendante ou non indépendante. En droit flamand, le producteur indépendant est défini comme suit : producteur indépendant : le producteur : a) dont la responsabilité morale est dissociée de celle d'un organisme de radiodiffusion; b) qui ne dispose ni directement ni indirectement de plus de 15 pour cent du capital d'un organisme flamand de radiodiffusion (décret coordonné relatif à la radiodiffusion et à la télévision, du 27 mars 2009, art.2, 49°)

¹⁰ Article 9 du Décret-cahier des charges, <http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-comptes-rendus-et-les-bilans/Les-comptes-rendus-et-les-bilans-des-chaines-de-television-publiques-et-privées/Rapport-sur-l-execution-du-cahier-des-charges-de-France-Televisions-Annee-2015>; p.155

¹¹ Par production patrimoniale, il faut entendre : « en matière audiovisuelle, la production d'œuvres de fiction, d'animation, de documentaires de création, y compris de ceux qui sont insérés au sein d'une émission autre qu'un journal télévisé ou une émission de divertissement, de vidéo-musiques et de captation ou de récréation de spectacles vivants. » Voir Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard), Version consolidée au 26 janvier 2017, Art.27-3, accessible via : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>

¹² A savoir : le SATEV (Syndicat des agences de presse audiovisuelle), le SPFA (Syndicat des producteurs français d'animation), le SPI (Syndicat des producteurs indépendants) et l'USPA (Union syndicale de la production audiovisuelle).

¹³ CSA France - op.cit. - 2015, p. 7.

¹⁴ https://www.rte.ie/commissioning/documents/18679_RTE_IPU_AnnualReport_V7.pdf, p.23

Constats

La comparaison de ces montants d'investissement doit être nuancée au regard de la dotation de l'audiovisuel public et de la taille de la population. Elle est néanmoins exemplative d'un choix historique posé par ces pays ou Communautés en faveur de la production audiovisuelle indépendante¹⁵.

Plus particulièrement, la décision de la Flandre d'externaliser une partie significative de la production des chaînes du service public est emblématique.

Petit à petit, ces investissements ont fait émerger un secteur de la production télévisuelle indépendante qui entretient une concurrence stimulante et maintient un niveau de création élevé. En parallèle, l'autorisation de VTM et l'apparition de VT4 ont contribué à créer un marché relativement hermétique qui a pu soutenir ces développements.

Les collaborations entre les producteurs privés et la VRT permettent un échange bénéfique d'expériences ainsi qu'une oxygénation créative, générant au final un renforcement mutuel.

Certaines sociétés de production se sont développées sur plusieurs marchés : formats de flux, séries, cinéma, publicité, retransmissions sportives, jusqu'à se lancer dans l'édition de chaînes de télévision (rachat en 2011 de VT4 et Vijf TV par un conglomérat incluant Woestijnvis).

Le phénomène des « Bekende Vlamingen » s'est consolidé en véritable ciment culturel et identitaire de la Flandre, attirant des téléspectateurs, mais contribuant de manière plus large à une dynamique culturelle fédératrice.

Cet élan vertueux a permis aux éditeurs flamands de récupérer les parts de marchés que leurs prenaient les chaînes hollandaises dans les années 80.

¹⁵ Ou dans la production externe dans le cas de la Flandre.

Quant au projet ARTE Belgique

Il convient également de relever l'impact de la suppression de la subvention ARTE Belgique sur les investissements consentis par la RTBF dans la production indépendante. En effet, les deux programmes produits dans ce cadre devaient être « en partenariat avec les producteurs indépendants de la Fédération Wallonie-Bruxelles ». Il s'agissait d'un projet d'envergure : 200 éditions de 30 minutes pour « 50° Nord » et 10 éditions de 90 minutes pour « Vlaamse Kaaï - Quai des Belges ». L'article 26 installait dès lors un lien structurel, notamment économique et technique, propice à consolider l'expérience des producteurs indépendants dans la durée.

Le dernier avenant au contrat de gestion affaiblit les possibilités pour les producteurs indépendants de collaborer à l'offre de développement culturel de la RTBF :

- L'éditeur poursuit son implication dans le projet ARTE Belgique « selon des modalités qu'il détermine (...) notamment par le biais de coproductions avec les producteurs audiovisuels indépendants » (article 26).
- L'éditeur produit en outre un programme culturel « d'envergure » réalisé « si possible en partenariat avec des producteurs audiovisuels indépendants » (article 25.3).

Relevons que dans la formulation de ces obligations ci-dessus, les parties de texte soulignées rendent optionnel le recours à la production indépendante alors qu'il était auparavant obligatoire.

Quant à la clé de répartition

Depuis plus de 20 ans, la Fédération Wallonie-Bruxelles mène des actions efficaces pour soutenir les films d'auteurs et les documentaires de création. Cette politique audiovisuelle s'est concrétisée par des reconnaissances critiques internationales.

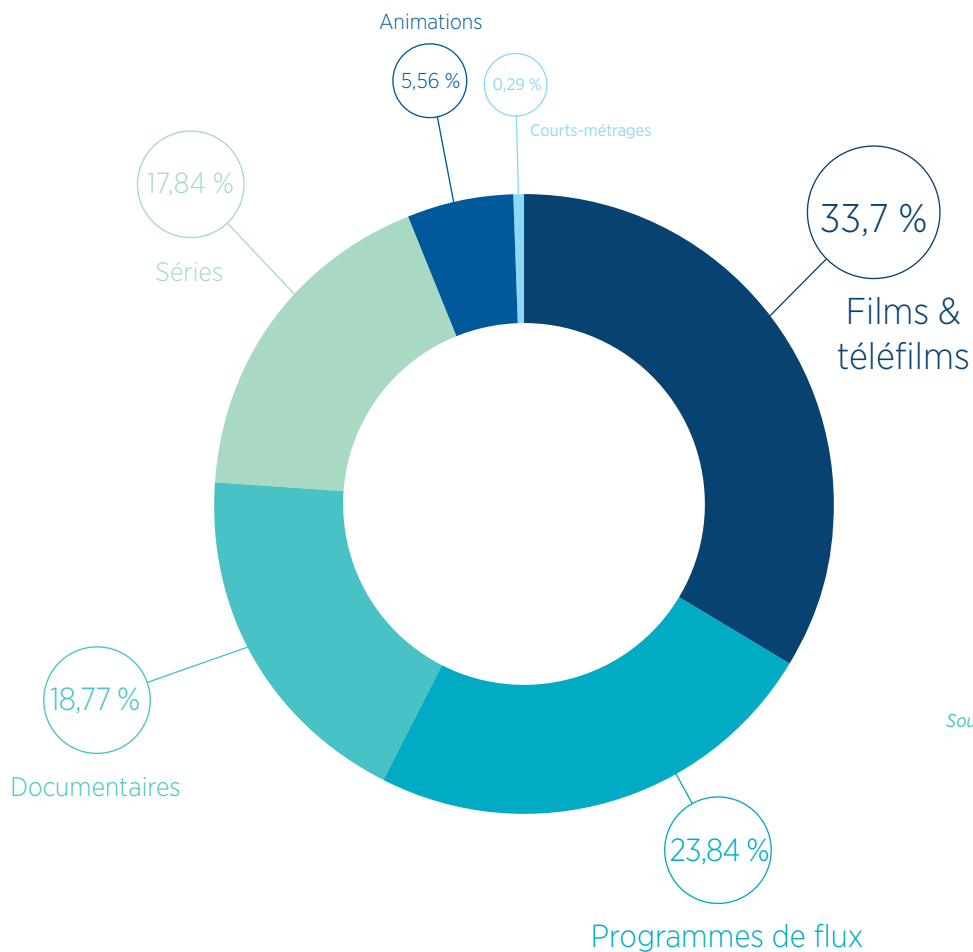
Jusqu'il y a peu, les programmes de télévision semblaient laissés en marge de cette dynamique. Ils sont pourtant des vecteurs culturels et économiques puissants.

Ce « chaînon manquant » semble aujourd'hui en voie d'être comblé. En effet, la mise sur pieds du Fonds pour les séries belges, la webcréation de la RTBF et les investissements de Wallimage dans les formats de flux encouragent un nouvel élan de la Fédération Wallonie-Bruxelles vers les petits écrans.

Si la clé de répartition prévue aux articles 12 et 13 du contrat de gestion témoigne de cette tradition belge francophone de privilégier la production d'œuvres de stock, l'obligation s'est progressivement décloisonnée ces dernières années :

- Le contrat de gestion 2004-2008 imposait que les investissements de la RTBF soient totalement affectés aux œuvres de stock.
- Le contrat de gestion 2008-2012 prévoyait une diminution progressive des investissements affectés aux œuvres de stock : 90% en 2008 ; 82,5% en 2009 ; 77,5% en 2010 ; 72,5% en 2011. En parallèle, le plafond imposé aux investissements dans les « autres types de programmes » évoluait dans un sens favorable aux producteurs indépendants spécialisés dans les formats de flux : 10% en 2008 ; 17,5% en 2009 ; 22,5% en 2010 ; 27,5% en 2011.

FIG P-2 : Répartition du montant total investi par la RTBF dans des contrats avec des producteurs indépendants (2011-2015)



Source : contrôles annuels du CSA

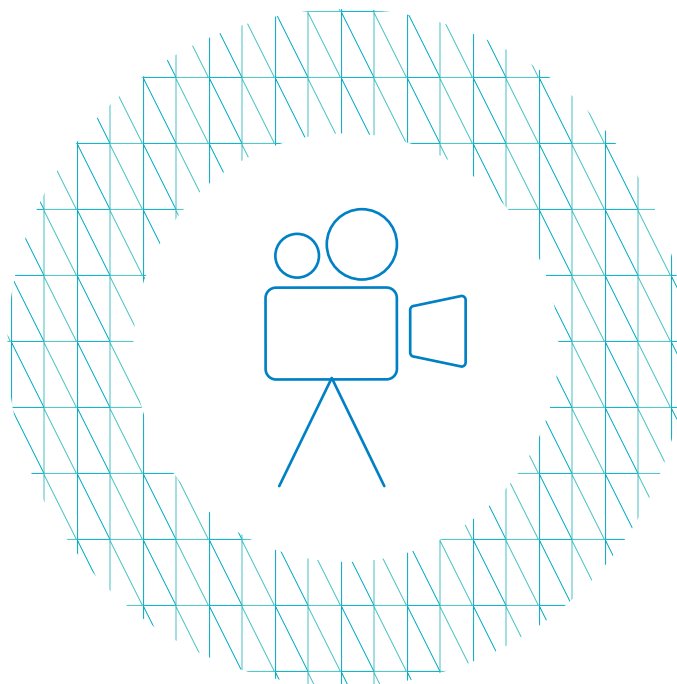
Le montant total sur les 5 dernières années s'élève à 39.556.448 euros. Ceci constitue environ 10,5% de plus que le montant minimal que la RTBF était tenue d'investir sur la période.

Les œuvres de stock captent 76,16% des investissements et restent donc largement majoritaires.

La proportion dévolue au flux augmente par rapport à la dernière analyse pluriannuelle¹⁶, preuve que le décloisonnement de 2008 était attendu.

Etant donné que les tendances évoluent rapidement, il est pertinent que les obligations minimales par catégories laissent à la RTBF une certaine latitude pour s'adapter à la demande des téléspectateurs.

¹⁶ Voir CSA, 8 mars 2012, « Eléments constitutifs du nouveau contrat de gestion de la RTBF ».



Mise à disposition d'infrastructures de production

Contexte

L'article 16 du contrat de gestion porte sur l'utilisation des outils de production de la RTBF. Concrètement, jusqu'au dernier avenant, il matérialisait deux possibilités distinctes :

En vertu de l'article 16.1, la RTBF pouvait « *démarcher et répondre à des appels d'offres extérieurs de production audiovisuelle afin de produire des programmes pour le compte de tiers contre rémunération* ».

Objectif : rentabiliser les infrastructures publiques de la RTBF dans une perspective commerciale. Le contrat de gestion qualifie d'ailleurs de « recettes commerciales » les rémunérations perçues dans ce cadre¹⁷.

Suite au premier avenant au contrat de gestion 2013-2017, l'article 16.1. a été supprimé. L'une des justifications avancées est le fait que les activités commerciales de la RTBF ne peuvent être subsidiées par la dotation publique et doivent être exécutées aux conditions normales du marché¹⁸.

En vertu de l'article 16.2 de son contrat de gestion, la RTBF doit « *mettre certains éléments de son infrastructure de production, tels que ses studios d'enregistrement, ses espaces de travail, de production et d'exploitation excédentaires ou désaffectés à la disposition des artistes interprètes de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de ses producteurs audiovisuels indépendants, qui en feraient la demande, moyennant paiement ou acquisition des droits de diffusion et*

d'exploitation sur les œuvres audiovisuelles qui seraient ainsi produites ».

Objectifs : permettre aux créateurs indépendants de la Fédération Wallonie-Bruxelles de concrétiser leurs projets en accédant à une infrastructure de production professionnelle.

L'article 16.2 répond directement à un objectif d'intérêt général : par une mise à disposition adéquate de son infrastructure, la RTBF pourrait notamment encourager la production de pilotes de formats télévisuels. En cela il diffère de l'article 16.1. évoqué ci-après.

L'article 16.2 est clairement formulé comme une obligation de moyens : « *dans la mesure de ses possibilités techniques, humaines et budgétaires, pour autant qu'elle en ait la disponibilité, et selon les modalités qu'elle fixe* ».

¹⁷ Au sens de l'article 70 du contrat de gestion.

¹⁸ https://www.rtb.be/entreprise/detail_signature-de-l-avenant-au-contrat-de-gestion-2013-2017?id=8588428



Bilan

Quant au 16.1

Les installations de Média Rives font notamment l'objet d'une stratégie de commercialisation efficace : désignation d'un point de contact, partenariat avec le Pôle Image de Liège, spots de promotion. La RTBF fait état d'une liste de contrats conclus dans ce cadre avec des marques, des organisateurs d'événements ou des grosses sociétés de production. Les studios de Reyers font également l'objet de locations pour des tournages de spots publicitaires. La suppression de cet article et la justification évoquée nécessitent des clarifications sur le contrôle attendu du régulateur.

Quant au 16.2

Il apparaît que le CSA et la RTBF ne parviennent pas à s'accorder sur les implications concrètes de cette mise à disposition. En effet, les réponses fournies dans le cadre des rapports annuels ne cadrent ni avec l'objectif du contrat de gestion (la production d'œuvres audiovisuelles), ni avec son public bénéficiaire (les créateurs indépendants).

En 2011, pour justifier qu'il rencontrait l'objectif, l'éditeur valorisait « 20 concerts acoustiques organisés dans le studio de La Première (Reyers) et diffusés dans le programme *Le monde est un village* ».

Le CSA rappelle que la mise à disposition n'a de sens que dans la mesure où elle sert en premier lieu les intérêts des créateurs. En effet, si la contrepartie de la mise à disposition peut

prendre la forme d'une acquisition par la RTBF des droits de diffusion de l'œuvre produite (article 13.2 du contrat de gestion), elle ne saurait être réduite à un accès aux studios dans le cadre de l'enregistrement d'un programme ensuite diffusé en qualité de production propre. Auquel cas, elle se confondrait avec les objectifs de la RTBF en matière de culture et perdrait de son sens. Le CSA considère que la mise à disposition implique la possibilité pour un créateur de mener son processus créatif en toute indépendance. Si la contrepartie peut prendre la forme d'une acquisition des droits de diffusion, ce mode de rémunération ne saurait être automatique du fait d'une interdépendance totale entre la mise à disposition et la diffusion.

De son côté, l'éditeur rappelle que l'article 16.2 de son contrat de gestion n'est pas rédigé comme une obligation de résultat puisqu'il « *conditionne les mises à disposition par la RTBF de ses infrastructures aux possibilités techniques, humaines et budgétaires dont elle dispose, ainsi qu'aux disponibilités des dites infrastructures* ». Lors de certains contrôles, la RTBF a considéré que les conditions n'étaient pas remplies pour concrétiser l'objectif de mise à disposition ou que la demande était inexistante.

Dans le cadre de l'élan vers les petits écrans que connaît aujourd'hui la FWB, il paraît opportun que l'infrastructure de production disponible de la RTBF soit mise à profit, dans le cadre de partenariats desquels toutes les parties sortent gagnantes, afin de stimuler la créativité au sens large, notamment télévisuelle.

Conclusions

Considérant les effets constatés de l'investissement structurel, régulier et important des télévisions publiques dans la production indépendante, un retour vers une logique d'investissement proportionnel au chiffre d'affaires en télévision semblerait une évolution positive.

La sous-traitance par la RTBF d'une partie importante de sa production est saluée par le secteur de la production indépendante. Une politique de partenariat plus stable et durable est souhaitée et pourrait avoir un effet positif sur l'ensemble de l'écosystème de production et de création en Fédération Wallonie-Bruxelles ainsi que sur l'image et les ventes internationales. C'est déjà le cas pour les séries de fictions, qui ont démontré toute la pertinence de la collaboration entre la RTBF et les producteurs indépendants.

Si les programmes de développement culturel et ceux produits dans le cadre d'Arte Belgique sont confirmés, les modalités d'implication des producteurs indépendants devraient être clarifiées.

De manière similaire, si l'objectif de mise à disposition des infrastructures est pérennisé, celui-ci devrait être mieux défini. Il s'agirait également de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat.

Les attentes à l'égard du régulateur, consécutives à la suppression de l'article 16.1 du contrat de gestion relatif aux possibilités de la RTBF de répondre à des appels d'offres, devraient être définies.