

CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL

**BILAN DU CONTRAT DE
GESTION DE LA RTBF
2019-2022**



MAI 2022

TABLE DES MATIERES

COMPILATION DES RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	18
STRUCTURATION DU CONTRAT DE GESTION SOURCE D'INSPIRATION : LA VRT ET FRANCE	
TELEVISIONS.....	19
CONTEXTE	19
BILAN.....	21
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	24
CONSEIL D'ADMINISTRATION	25
CONTEXTE	25
BILAN.....	25
RECOMMANDATION	26
ENJEUX.....	27
PLATEFORME DE DISTRIBUTION AUVIO.....	27
CONTEXTE	27
QUESTIONS RELATIVES AUX OBLIGATIONS DES DISTRIBUTEURS.....	27
QUESTIONS RELATIVES A LA MISE EN VALEUR DES PROGRAMMES ET CONTENUS D'INTERET PUBLIC.....	28
QUESTIONS RELATIVES A L'UTILISATION ET LA MONETISATION DES DONNEES PERSONNELLES	29
AUTRES QUESTIONS	30
ALGORITHMES DE RECOMMANDATION	30
CONTEXTE	30
BILAN.....	31
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	32
NOUVEAUX SERVICES IMPORTANTS ET MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES D'UN SERVICE EXISTANT	
CONTEXTE	34
BILAN.....	36
ETUDE COMPAREE	37
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	39
OFFRE TEXTUELLE DE LA RTBF	40
CONTEXTE	40
BILAN.....	40
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	44
INTENTION ÉDITORIALE ET EXPOSITION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC.....	45
CONTEXTE.....	45
ÉTAT DES LIEUX EN MATIERE DE PROGRAMMES CULTURELS.....	47
HORAIRE DE DIFFUSION ET CHOIX DU CANAL EN LINÉAIRE	47
EXPOSITION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC EN LINÉAIRE ET SUR INTERNET : EXEMPLE DES SPECTACLES DE SCÈNE	50

CULTURE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	55
ETAT DES LIEUX EN MATIERE DE PROGRAMMES POUR LA « JEUNESSE »	56
CONTEXTE	56
BILAN.....	56
JEUNESSE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	59
CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS	60
PRODUCTION PROPRE.....	62
CONTEXTE	62
BILAN.....	62
QUESTIONS EN SUSPENS ET CLARIFICATIONS SOUHAITÉES	68
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	72
QUOTAS DE DIFFUSION	73
TELEVISION.....	73
CONTEXTE	73
BILAN.....	74
QUESTIONNEMENTS ET PISTES DE REFLEXION.....	75
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	79
RADIO.....	80
CONTEXTE	80
BILAN.....	81
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	83
SOUTIEN À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE.....	84
CONTEXTE.....	84
BILAN.....	85
QUANT À L'INVESTISSEMENT 1 : PARTENARIATS AVEC LES ACTEURS DU SECTEUR DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE	85
QUANT À L'INVESTISSEMENT 2 : CONTRATS DE COPRODUCTION AVEC LES PRODUCTEURS AUDIOVISUELS INDÉPENDANTS	87
QUANT À LA CLÉ DE RÉPARTITION DE L'INVESTISSEMENT 2 (PRODUCTION INDÉPENDANTE).....	92
QUANT AU FONDS SPÉCIAL POUR LES SÉRIES BELGES.....	94
CREATION WEB	97
CONTEXTE	97
BILAN.....	98
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	101
COMMUNICATIONS COMMERCIALES.....	101
AUVIO.....	101
INTRODUCTION	101
CONTEXTE	102
BILAN.....	103
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	106

MATINALE DE LA PREMIERE	106
CONTEXTE	106
BILAN	107
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	110
JOURNALISTES ET INFLUENCEURS	110
INTRODUCTION	110
CONTEXTE	111
BILAN	112
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	112
EGALITE - DIVERSITE	113
CONTEXTE GENERAL	113
BILAN GENERAL	113
INITIATIVES HORS FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES	116
CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS	120
ENJEUX D'ÉGALITÉ ET DE DIVERSITÉ : ILLUSTRATION AU TRAVERS DE LA PROGRAMMATION	
THÉMATIQUE SPORTIVE	121
CONTEXTE	121
BILAN	121
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	124
TRANSPARENCE DES DONNEES FINANCIERES ET COUT NET DE LA MISSION DE SERVICE PUBLIC	
.....	125
CONTEXTE.....	125
BILAN.....	126
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	127

COMPILATION DES RECOMMANDATIONS

STRUCTURATION DU CONTRAT DE GESTION SOURCE D'INSPIRATION : LA VRT ET FRANCE TELEVISIONS

RECOMMANDATIONS

Le renouvellement du Contrat de gestion de la RTBF est le moment opportun pour repenser sa structuration. Les exemples vertueux de France Télévisions et de la VRT inspirent nos recommandations suivantes :

- Il faudrait viser une simplification du Contrat de gestion de la RTBF dans sa structuration ;
- L'équilibre de l'ensemble des textes de loi encadrant la RTBF devrait être reconsidéré étant donné leur complémentarité (à savoir le Contrat de gestion et les deux décrets (SMA-SPV et RTBF) : par exemple, une partie des orientations générales (assimilables à des objectifs stratégiques) pourrait passer du Contrat de gestion au décret portant statut ;
- Le Contrat de gestion devrait clairement distinguer des objectifs stratégiques (de moyens, permettant une flexibilité, notamment pour faire face aux imprévisibles défis rencontrés tout au long de sa durée) et des objectifs opérationnels (de résultats). Le contrôle des obligations par le régulateur portant bien évidemment sur l'ensemble des objectifs ;
- Il serait pertinent et utile d'associer aux objectifs opérationnels des indicateurs de performance (« KPI »).

CONSEIL D'ADMINISTRATION

RECOMMANDATION

Au vu de ce qui se fait dans d'autres organismes audiovisuels publics et des vertus en matière d'indépendance et de diversité de compétences, il pourrait être utile d'initier une réflexion sur les bénéfices potentiels d'une ouverture du conseil d'administration à des expertises complémentaires. Cette ouverture pourrait constituer un atout pour l'éditeur de service public face aux nombreux défis rencontrés par le secteur audiovisuel.

ALGORITHMES DE RECOMMANDATION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il est crucial que la RTBF puisse continuer à exploiter des algorithmes de recommandation dans ses outils en ligne, voire à étendre ceux-ci à l'offre d'information sur son site, avec pour objectif une plus grande fidélisation des utilisateurs et une accumulation de connaissances au sein de l'entreprise quant à la maîtrise du paramétrage des algorithmes.

Il apparaît que la question des métriques permettant de mesurer l'efficacité des algorithmes revêt une complexité plus importante qu'entrevu en 2018 lors de la rédaction du cinquième Contrat de gestion de la RTBF. Le texte de l'article 42 octies pourrait être augmenté d'une demande envers la RTBF d'établir elle-même une charte définissant les valeurs d'un algorithme de recommandation de service public et la façon d'en mesurer la réussite, sur base des éléments déjà présents dans l'article.

Au vu des questions qui traversent la société civile concernant l'usage des algorithmes de recommandation, il importe d'en améliorer la transparence envers les utilisateurs. A titre d'exemple, les actions suivantes pourraient être mises en œuvre dans ce but :

- Mettre à disposition des utilisateurs des informations qui leur permettraient de comprendre pourquoi un contenu leur a été recommandé ;
- Entreprendre une démarche pédagogique de démystification des algorithmes de recommandation, proposée en permanence sur le site de la RTBF et promue sur les réseaux sociaux ;
- Mesurer l'efficacité de ces algorithmes à travers des métriques simples et communiquer le résultat de ces mesures, non seulement dans le rapport annuel de l'entreprise, mais également en temps réel sur le site internet de la RTBF.

En outre, le CSA identifie les caractéristiques suivantes comme relevant de ce qu'un **algorithme de service public** en 2022 **devrait proposer** :

- ✓ Suggérer aux utilisateurs une offre généraliste et diversifiée, ou autrement dit offrir aux publics non seulement ce qu'ils souhaitent voir, mais élargir leurs horizons en leur présentant des contenus auxquels ils ne seraient autrement pas exposés ;
- ✓ Eviter la création de « bulles de filtres » ou « bulles cognitives » ;
- ✓ Agir en complémentarité de l'éditorialisation humaine, sans la remplacer ;
- ✓ Mettre en lumière le fonctionnement de l'algorithme dans une double démarche de transparence : à l'échelle du système de recommandation à travers une mesure de l'efficacité de la diversité des recommandations qui sont faites, et à l'échelle de chaque utilisateur en expliquant pourquoi un contenu a été recommandé.

NOUVEAUX SERVICES IMPORTANTS ET MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES D'UN SERVICE EXISTANT

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Quand les critères de mise en œuvre d'un dispositif juridique de contrôle sont tellement élevés que le dispositif n'est jamais utilisé, on peut se demander si ce dispositif est réellement utile et s'il ne pourrait pas simplement disparaître sans autre forme de procès. Or, en l'espèce, le régime des aides d'Etat figure toujours dans le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne et les concurrents privés ont déjà pu montrer que le marché belge des médias est sensible aux incursions de l'acteur public sur un terrain où la concurrence est intense.

En confiant au CSA la tâche de valider, en dernier ressort, la nécessité ou non d'engager la procédure d'évaluation préalable visée à l'article 45 du Contrat de gestion, ce dernier identifiait l'autorité indépendante de régulation comme garante du respect d'une procédure visant à assurer la transparence et le bon fonctionnement concurrentiel et pluraliste du marché. Il conviendrait de revoir les critères d'évaluation et la procédure de validation par le Bureau du CSA pour confier à ce dernier un véritable droit de regard sur les décisions prises par le Conseil d'administration de la RTBF en cours d'exercice.

La RTBF défend farouchement son indépendance, et c'est légitime. Le CSA ne souhaite pas se substituer à son Conseil d'administration mais entend pouvoir effectuer un contrôle marginal qui validerait la bonne mise en œuvre du test de valeur publique. L'enjeu est de pouvoir respecter le dynamisme créatif

de la RTBF tout en garantissant que les nouveaux services qu'elle met en œuvre restent compatibles avec ses missions de service public, et ce, en respectant également l'équilibre du marché.

Concernant le contrôle réalisé par le CSA, et donc les informations communiquées par la RTBF au CSA, il importe que le CSA puisse disposer des mêmes informations que le Conseil d'administration de la RTBF afin de pouvoir remplir pleinement sa mission de contrôle, que le nouveau service ou la modification de service existant aient été considérés importants ou non. Il est nécessaire d'adopter un langage sans équivoque à ce sujet dans la rédaction du sixième Contrat de gestion de la RTBF.

Concernant les critères menant à la qualification d'un projet de nouveau service comme « important », dans la mesure où de nouveaux services ou des modifications importantes de services existants pourraient avoir un impact sur le paysage audiovisuel de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le CSA souhaite que lui soient adressés un plus grand nombre de projets de nouveaux services et de modifications importantes de services existants.

A priori, trois approches sont possibles :

1. Ne rien changer aux critères ni à la procédure d'évaluation, ce qui reviendrait à entériner une formule dont l'ineffectivité a été démontrée et revient à renoncer à tout contrôle du lancement de nouveaux services par la RTBF ;
2. Modifier de façon marginale le texte de l'actuel article 45 du Contrat de gestion afin que les dossiers évalués par le CA de l'entreprise publique dans le cadre de la procédure « nouveaux services importants » soient effectivement transmis au CSA, sans pour autant remettre en question les différents seuils sur lesquels l'UE a déjà marqué son accord ;
3. Favoriser l'autorégulation basée sur un principe de confiance, en confiant au CSA la mission de contrôler *a posteriori* les nouveaux services qui ont été lancés au cours de l'exercice écoulé. Cette approche peut être combinée avec une faculté optionnelle de consultation du CSA en cours d'exercice. Cette approche d'autorégulation suppose que l'éditeur public soit un véritable partenaire de l'activité régulatoire, avec pour objectif de respecter l'équilibre du marché audiovisuel.

OFFRE TEXTUELLE DE LA RTBF

RECOMMANDATIONS

Le nouveau Contrat de gestion doit apporter des clarifications afin que le cadre fixé par l'article 42 *sexies* soit lisible, effectif et contrôlable.

- Ces clarifications du Contrat de gestion sont nécessaires pour éviter toute divergence d'interprétation. Ceci est en effet déterminant car cela conditionne l'effectivité des conditions cumulatives fixées pour le développement par la RTBF de son offre rédactionnelle en ligne.
- Il convient ensuite de consolider l'effectivité des conditions 2 (« être en lien avec la programmation ») et 3 (« être produite ou traitée par ses propres rédactions ») :
 - Par l'ajout d'une temporalité dans l'établissement d'un lien avec la programmation ;
 - Par la clarification de l'intensité de traitement attendu des contenus en provenance d'agences de presse.

INTENTION ÉDITORIALE ET EXPOSITION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

CULTURE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- En linéaire, même si les programmes culturels sont répartis sur les différentes chaînes et aux différents horaires, les contenus sont davantage consommés à des heures de grande écoute, sur les deux chaînes principales de la RTBF ;
- La chaîne la moins exposée en termes d'audiences concentre aujourd'hui la plupart des contenus culturels, qui sont proposés dans leur majorité en seconde partie de soirée, et ne bénéficient que d'une audience limitée ;
- En non linéaire, si beaucoup de contenus (inédits ou en rattrapage) sont mis en ligne, leurs audiences restent extrêmement limitées et sans commune mesure avec celles du linéaire, il apparaît donc au Collège que l'usage des possibilités prévues par l'article 20 pour compléter notamment l'obligation en matière de diffusion de spectacles vivants (art. 25.4 a) et b)) ne rencontre pas le public et peine dès lors à convaincre le régulateur que l'offre sur Internet peut remplacer l'offre linéaire, à tout le moins actuellement.

Afin que la RTBF rencontre de manière optimale sa mission de service public en matière de développement culturel, le CSA recommande de :

- Maintenir des obligations culturelles à atteindre en linéaire ;
- Fixer des obligations à rencontrer spécifiquement sur La Une et/ou Tipik ;
- Fixer des obligations de diffusion à des heures de grande écoute ;
- Encourager la promotion des contenus disponibles sur La Trois ;
- Encourager le développement d'une mise en valeur particulière des contenus culturels en ligne afin de faciliter leur découverte.

JEUNESSE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Concernant les programmes destinés aux enfants :

- Pour le régulateur, le maintien d'une programmation jeunesse sur le linéaire traditionnel semble nécessaire. En effet, même si la télévision connectée est de plus en plus présente dans les foyers, la consommation sur Internet, même des enfants, se fait beaucoup de façon individuelle via un PC, une tablette, voire un smartphone. En revanche, la TV qui occupe souvent une position centrale dans le foyer se consomme plus aisément à plusieurs, en famille, favorisant ainsi les échanges et le partage.
- Considérant donc l'importance de ne pas favoriser une consommation individuelle dès le plus jeune âge, le CSA est d'avis qu'à côté d'une offre sur Internet, l'éditeur public poursuive sa programmation quotidienne vers les plus jeunes en journée sur un service linéaire TV exempt de publicité.

Concernant les programmes destinés aux adolescents et aux jeunes adultes :

- Constatant qu'une majorité des adolescent.es privilégie la consommation des médias sur Internet plutôt que sur les médias traditionnels tout en considérant l'intérêt sociétal de la présence de l'éditeur public, de ses valeurs et de son expertise sur les réseaux sociaux et sur les plateformes de partage ; relevant encore que, de par leur format, les productions digitales ont l'avantage de favoriser naturellement « *la participation et l'expression directe* » (art. 36) des jeunes dans les contenus qui leur sont destinés, le CSA valide le fait que la RTBF propose majoritairement ses contenus adressés spécifiquement aux adolescent.es et aux jeunes adultes de la FWB via les médias digitaux.

- Cependant, proposer majoritairement les programmes pour adolescents sur le digital ne signifie toutefois pas que l'éditeur doit renoncer entièrement à des programmes pour les jeunes sur ses services linéaires plus propices au partage intergénérationnel. L'étude menée par le CSA en 2019 et 2020 sur les modes de consommation des services de médias audiovisuels en FWB, M.A.P. (Médias : Attitudes et Perceptions), relève que si le visionnage de vidéos en ligne est dominant chez les 15-19 ans qui, de plus, sont ceux qui utilisent le plus un équipement individuel pour consommer des médias, elle relève aussi que la télévision reste très populaire pour ce public qui souvent la regarde tout en consommant d'autres contenus sur smartphone ou PC.

CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS

Canaux et horaires de diffusion en linéaire

Concernant la question de l'exposition des missions de service public aux heures de grande écoute et réparties entre les canaux de diffusion linéaires, le CSA constate une exposition assez équilibrée notamment en matière d'information et d'éducation permanente. Sur la mission culturelle, le constat est un peu plus nuancé.

En matière d'offre jeunesse, la question se pose différemment dès lors qu'il est acquis qu'une partie de cette offre n'est plus exposée sur le linéaire, conformément à cette possibilité prévue par l'article 20.

Même si les constats sont plutôt positifs, il apparaît au régulateur que le maintien, voire le renforcement, du principe de transversalité et d'équilibre prévu à l'article 18 est indispensable.

Diffusion sur Internet

Sur l'usage de la possibilité laissée à la RTBF de proposer la majorité des programmes linéaires relevant d'une de ses missions de service public sur Internet ou de faire basculer un de ses services de média audiovisuel dans sa totalité sur Internet, le CSA n'a pas relevé, au cours des contrôles des derniers exercices, de véritable glissement, hormis bien sûr, celui de l'offre ado/jeunes adultes. En effet, des programmes remplissant toutes les missions de contenus de service public sont encore présents sur le linéaire. Et pour cause, comme en témoignent nos constats en matière de culture notamment, le public ne semble (du moins pas encore) ni prêt, ni au rendez-vous.

Ceci étant, le Collège perçoit la complémentarité des offres et l'intérêt de cette complémentarité entre le linéaire « traditionnel » et Internet.

Cependant, l'analyse de l'article 20, de la situation en 2022 et des enjeux à venir soulève les remarques et questions suivantes :

- Parmi les conditions prévues à l'article, le Collège estime qu'il faudrait ajouter une référence claire à des données d'audience fiables et neutres permettant d'objectiver la pertinence du basculement du linéaire traditionnel vers Internet ;
- Dans le même ordre d'idée, tout basculement devrait être justifié par une note d'intention de la RTBF indiquant la stratégie poursuivie pour atteindre ses publics où ils se trouvent, en conquérir de nouveaux, détaillant la campagne d'information / promotion prévue et la stratégie de passerelle invitant les publics à passer d'une offre à l'autre ;

En outre :

- Ne faudrait-il pas garantir, dans le futur Contrat de gestion, un minimum de programmes sur le linéaire traditionnel dans toutes les missions de service public ? En ce compris dans les programmes jeunes, notamment dans un objectif de cohésion et de partage intergénérationnel ?
- Les conditions fixées par l'article 20 sont-elles suffisantes ? En tout état de cause, la procédure d'évaluation prévue par l'article 45 (nouveaux services importants/modifications substantielles de services existants) est inefficace comme en témoigne notre analyse (voir page 34).
- Comment la RTBF entend-elle garantir la suggestion, la découverte, la surprise hors diffusion linéaire ? D'autant que l'approche par publics mise en place en 2018 pourrait tendre plutôt à les segmenter. La question de la visibilité des missions de service public hors du linéaire est également posée dans la partie relative à Auvio (voir page 28). Elle est aussi liée à celle des algorithmes de recommandation (voir page 30).
- Lorsqu'il s'agit de missions de service public, pouvons-nous attendre que les publics aillent chercher eux-mêmes des contenus sur des supports moins accessibles ?
- Enfin, si l'évolution des besoins et de la consommation permet effectivement une migration importante des missions de service public sur Internet, il conviendra de se poser la question du maintien des canaux linéaires octroyés à l'éditeur public, du moins dans de telles proportions.

Pour terminer, il subsiste un doute sur le rôle du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA quant à l'évaluation de la conformité par la RTBF des conditions prévues par l'article 20. Pour la clarté et l'efficacité, il conviendrait de confier cette mission de vérification au CSA, soit dans le cadre de son avis annuel, soit et ce serait plus cohérent, dans le cadre d'un avis qui serait demandé en amont de l'autorisation préalable du Gouvernement prévue au dernier paragraphe de l'article. Cette disposition serait d'ailleurs en phase avec l'avis demandé au Bureau du CSA dans le cadre de la procédure d'évaluation des nouveaux services importants/modifications substantielles de services existants (article 45).

PRODUCTION PROPRE

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Afin de clarifier les différentes questions de production propre que soulève l'actuel Contrat de gestion, tant en termes de volumes, de manière de comptabiliser qu'en termes de ce qui est comptabilisé, le CSA recommande de préciser :

- **Le mode de comptabilisation et les services concernés par les seuils de 10 et 20h de production propre** : vise-t-on une comptabilisation par service, ou pour tous les services pris cumulativement ?

La comptabilisation actuelle des rediffusions, des programmes composés et de la radio filmée au titre de production propre semble indiquer que ces quotas devraient être rencontrés par service, à tout le moins en moyenne. Cette interprétation plus stricte permettrait de répondre au mieux à l'intention du législateur et à l'économie globale du Contrat de gestion, qui pose le principe d'un privilège donné à la production propre par la RTBF dans ses programmes.

- **Le statut :**
 - **Des rediffusions ;**
 - **De la radio filmée ;**
 - **Des programmes composés.**

Ces trois formats jouissent actuellement d'une interprétation large et représentent à ce titre une part importante du volume de production propre de la RTBF. Si l'on décidait de maintenir cette interprétation large et d'inclure ces programmes dans le calcul de la production propre, il paraîtrait cohérent d'adopter une vision plus stricte du mode comptabilisation des seuils à atteindre.

De manière plus globale, il s'agit de s'interroger sur le but poursuivi par l'obligation de diffusion de production propre de la RTBF : vise-t-on une diffusion élevée de contenus créés par la RTBF, le caractère inédit de ces formats étant secondaire, ou au contraire cherche-t-on à stimuler la création et la diffusion de nouveaux programmes produits en propres ? Dans le premier cas, une conception large des notions paraît cohérente, dans le second il semblerait qu'une interprétation plus stricte soit indiquée.

QUOTAS DE DIFFUSION

TELEVISION

RECOMMANDATIONS

En matière de quotas de diffusion en télévision, le CSA recommande de :

- Maintenir des obligations de quotas imposées sur chacun des services ;
- Réfléchir à une revue à la hausse des quotas d'œuvres européennes et d'œuvres européennes indépendantes ;
- Préciser la définition du « producteur indépendant de la Fédération Wallonie-Bruxelles » et la notion d'« œuvre en langue française » ;
- Préciser, dans le cas de coproductions, le seuil à partir duquel une œuvre peut être considérée comme émanant d'un producteur indépendant, voire un producteur indépendant belge francophone, et donc être éligible au quota.

RADIO

RECOMMANDATIONS

En matière de quotas de diffusion de titres musicaux sur les services sonores de la RTBF, le CSA émet les recommandations suivantes :

- Concernant l'ensemble des radios de la RTBF, le CSA considère que les obligations en termes de diffusion d'œuvres musicales issues de la Fédération Wallonie-Bruxelles pourraient être revues globalement à la hausse afin de renforcer encore la mise en valeur des artistes de la FWB, en cohérence avec l'augmentation prévue par le Décret du 4 février 2021 pour les radios privées. Ceci est d'autant plus valable pour Classic21 qui bénéficie de l'obligation la plus basse parmi les services de la RTBF.
- Concernant spécifiquement les nouveaux services Viva+ et Jam, leurs faibles résultats en termes de diffusion d'œuvres de la FWB pour Viva+ et de diffusion d'œuvres chantées en français pour

Jam démontrent la nécessité d'intégrer pour ces services des obligations chiffrées dans le prochain Contrat de gestion.

- Le CSA suggère que les quotas de diffusion musicale de Jam et Viva+ soient établis en cohérence avec les obligations des éditeurs privés et en phase avec le rôle moteur que l'éditeur de service public se doit de jouer en la matière.

SOUTIEN À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

RECOMMANDATIONS

Concernant les partenariats avec les acteurs du secteur de la production audiovisuelle, le CSA recommande les actions suivantes :

- Limiter les investissements éligibles à ceux consentis sur le marché audiovisuel belge francophone uniquement ;
- Supprimer les droits d'auteurs et les droits voisins des investissements éligibles car ils ne servent globalement pas -avec la même intensité- l'objectif de soutien à la production audiovisuelle locale. De plus, au regard de la manière dont la RTBF satisfait largement à l'obligation, le CSA relève que cette catégorie d'investissement est dispensable pour atteindre l'objectif ;
- Les différentes sous catégories d'investissements pourraient être utilement mieux balisées, par exemple par l'ajout de proportions similaires à celles figurant à l'article 13.3, de sorte que l'argent public puisse servir -en fonction d'objectifs de politique audiovisuelle définis- plus précisément le développement d'une filière ou l'autre.

Concernant les contrats de coproduction avec les producteurs audiovisuels indépendants, le CSA recommande les actions suivantes :

- Rehausser fortement le montant que la RTBF doit investir dans des contrats passés avec des producteurs indépendants, afin que la proportion budgétaire consacrée s'approche de celle appliquée sur des marchés où la politique publique en faveur de ce secteur a porté ses fruits ;
- Favoriser l'exposition des programmes émanant de producteurs indépendants locaux dans l'offre de services de la RTBF ;
- Encourager la prise de risques, par l'éditeur de service public, en faveur du secteur de la production indépendante : participation conséquente dans les budgets de coproduction, promotion et exposition des programmes coproduits, investissements dans l'accompagnement à l'écriture lorsque nécessaire ;
- Enfin, le Contrat de gestion pourrait explicitement formuler la finalité concrète du dispositif de l'article 13.3 du Contrat de gestion. Il s'agit pour la RTBF, à moyen terme, de jouer un rôle structurant afin de susciter l'émergence et la consolidation de sociétés de production indépendantes en Fédération Wallonie-Bruxelles, ainsi que la création locale de formats et de programmes audiovisuels susceptibles d'être diffusés par la RTBF, mais également par d'autres éditeurs, qu'ils soient belges ou étrangers. Formulé comme une obligation de moyens, cet objectif pourrait impliquer un état des lieux périodique, par exemple au terme du Contrat de gestion.

Concernant la clé de répartition des investissements entre les différents genres de programmes, le CSA recommande les actions suivantes :

- Clarifier la base sur laquelle les proportions doivent être calculées, à savoir en prenant comme référence le montant de l'obligation ou le montant total investi par la RTBF ;
- Supprimer le plafond maximal pour les investissements dans les « *autres types de programmes* », à savoir essentiellement le flux (formats de divertissements et de magazines notamment) car cela paraît antinomique avec le développement de ce secteur de la production indépendante, historiquement délaissé par les politiques audiovisuelles menées en Fédération Wallonie-Bruxelles.
- Envisager qu'une proportion de l'investissement doive être consentie dans la coproduction de programmes qui explorent les formes d'écriture audiovisuelle natives d'Internet ;
- Enfin, en ce qui concerne les investissements dans la production et leurs éventuelles retombées (vente de programmes, droit de diffusion, ...), il serait judicieux de réinvestir ces potentiels retours sur investissement dans le circuit de la production.

Concernant le Fonds spécial pour les séries belges, le CSA recommande les actions suivantes :

- Pérenniser le Fonds et le modèle de l'appel à projet. Le dispositif a démontré qu'il constituait un catalyseur pour le développement d'un écosystème de production indépendante ;
- Favoriser l'ouverture du modèle (formats, durées, genres). Favoriser également les possibilités de liquidation étendues sur plusieurs exercices ;
- Étudier la possibilité pour les producteurs de retrouver leur liberté contractuelle plus rapidement, afin de pouvoir démarcher d'éventuels autres acheteurs ;
- Garantir que les montants provisionnés par la RTBF resteront affectés au Fonds Séries ;
- Stimuler la coopération, la coproduction et les synergies avec d'autres chaînes publiques telles que France Télévision, la VRT, ...

CREATION WEB

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Depuis une dizaine d'années, la RTBF porte une attention marquée pour la création web et a mis en œuvre des mécanismes d'appui ponctuels avec succès, contribuant ainsi au développement d'un écosystème de créateurs et d'entreprises dans le domaine. Les défis actuels sont ceux de la pérennisation et de la mise en valeur des contenus créatifs soutenus. Dans cette optique, le CSA formule les recommandations suivantes :

- Le modèle de l'appel à projets pourrait être envisagé de manière systématique et régulière. Le CSA recommande que le prochain Contrat de gestion intègre une obligation concrète d'investissement en matière d'appels à projets réguliers (par exemple sur base annuelle) en distinguant les créations web audiovisuelles et les créations sonores afin de consolider ces offres spécifiques de manière durable. Ces appels d'offres pourraient faire l'objet d'un reporting spécifique ;
- Dans ce but, et sur base des investissements actuels de la RTBF en la matière, le CSA recommande que le montant de 100.000 euros affectés à des « *appels à projets pour de nouveaux formats radiophoniques répondant aux évolutions des modes de consommation numérique, notamment aux formats podcast et à la consommation mobile* » (art. 25.5 et 56.2) le soit sur base annuelle de manière explicite dans le prochain Contrat de gestion ;
- La création web sonore devrait être mentionnée en tant que telle dans le futur Contrat de gestion. Ce n'est pas le cas actuellement même si ce type de création web a été intégré

naturellement par la RTBF dans ses activités ces dernières années (principalement des séries sonores). D'autres formes de podcast natifs de création pourraient d'ailleurs être soutenues ;

- Afin de pouvoir assurer un soutien ciblé et transparent à la création web, la RTBF pourrait développer des lignes directrices visant à déterminer ce qui relève de la création web parmi ces productions web natives ;
- En termes de mise en valeur de talents web et de leur intégration au sein de la RTBF, les exemples récents cités témoignent d'initiatives de convergence audacieuses, dont la réitération et la consolidation apparaissent comme bénéfiques pour les deux univers audiovisuels.

COMMUNICATIONS COMMERCIALES

AUVIO

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

D'après la législation linéaire et les constats qu'il a pu faire sur Auvio, le CSA formule les recommandations suivantes pour la rédaction du nouveau Contrat de gestion afin de garantir les principes de confort de visionnage et de protection des consommateurs :

- Permettre à l'internaute d'interrompre la diffusion de publicités au moyen d'un bouton permettant de "skipper" la pub après quelques secondes ;
- Interdire l'insertion de publicité dans les journaux parlés/télévisés ou séquences de journaux sous la forme de pré-roll au redémarrage du flux ;
- Jeter les bases d'une interdiction complète de diffuser des pré-roll (et à plus forte raison des mid-roll) avant et pendant les programmes d'information ;
- Éviter les répétitions publicitaires dans des laps de temps courts (par exemple une période de minimum 15 minutes), y compris lorsque l'internaute passe d'un contenu à un autre (et pas uniquement lorsqu'il.elle visionne un programme long ou plusieurs épisodes d'un même programme / série).
- Rappeler la nécessité de respecter les séquences distinctes d'un programme pour l'insertion de mid-rolls.

MATINALE DE LA PREMIERE

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Force est de constater que les auditeurs et auditrices sont encore exposé.e.s à des interruptions publicitaires lorsqu'il.elle.s écoutent la matinale même si ces annonces ne sont pas toutes à caractère commercial.

Le monitoring a en effet relevé un nombre significatif d'interruptions et notamment de parrainages commerciaux. Le CSA se pose d'ailleurs la question de savoir si la règle actuelle (interdiction de diffusion de publicité commerciale mais pas d'interdiction de parrainage commercial) ne risque pas de mener à une diffusion excessive -dans la matinale- de séquences et annonces promotionnelles parrainées afin de contrebalancer le manque à gagner en matière de rentrées publicitaires. Le CSA constate en outre que le parrainage -par le même annonceur- de séquences telles que la météo ou l'info-traffic entraîne

une répétition d'annonces identiques qui peut provoquer un sentiment de saturation chez les auditeurs.

Si la volonté du législateur est de n'exposer aucune marque commerciale dans la matinale de La Première, le CSA suggère donc de remplacer -dans le Contrat de gestion- le terme « publicité » par les termes « communication commerciale », termes qui recouvrent également le parrainage.

Enfin, concernant la promotion d'institutions culturelles, si l'exception vise la promotion d'acteurs culturels moins visibles et médiatisés, le Contrat de gestion pourrait inclure une disposition explicite le précisant. La RTBF pourrait ainsi faire en sorte que cette exception profite prioritairement aux institutions en manque d'exposition et non à des événements déjà très médiatisés, même si l'éditeur est partenaire de ces derniers.

JOURNALISTES ET INFLUENCEURS

RECOMMANDATIONS

Au vu de l'évolution des usages en matière de consommation médiatique et afin de garantir l'indépendance de l'information et la confiance des publics de la RTBF, le CSA recommande de :

- Mettre à jour le Contrat de gestion afin d'élargir l'interdiction d'activités ou mentions commerciales aux pages et comptes personnels des agents sur les plateformes internet ;
- Dans cette optique, clarifier les catégories du personnel de la RTBF : journalistes, chroniqueurs, présentateurs ou statut hybride – afin de dresser les obligations propres à chaque catégorie (si différence il doit y avoir) ;
- Transposer ces catégories dans les statuts du personnel et dans une clause du contrat de travail ;
- Clarifier en quoi consiste et quelles sont les conditions d'octroi de la dérogation prévue par l'article 72.1 qui peut être délivrée par l'administrateur général de la RTBF ;

Fixer une clause de rendez-vous au Conseil d'Administration afin de lui faire rapport -de manière régulière- sur le régime d'autorégulation des activités commerciales du personnel de la RTBF

EGALITE – DIVERSITE

CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu du bilan pour les exercices 2015 à 2020, des initiatives hors Fédération Wallonie-Bruxelles ainsi que des recommandations adoptées par le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA en date du 9 juillet 2020¹ et en date du 11 février 2021², le CSA recommande pour le prochain Contrat de gestion de la RTBF :

¹ Recommandations adoptées par le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA à l'issue de la présentation des résultats de l'étude « Analyse de l'égalité de genre dans les métiers de l'audiovisuel et les ressources humaines des éditeurs de services de médias audiovisuels », CSA, octobre 2020, pp. 98-100. <https://www.csa.be/egalitediversite/ressources-humaines-leviers-et-recommandations-new/>

² Recommandations adoptées par le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA à l'issue de la présentation des résultats du Baromètre de l'égalité et de la diversité dans les services radiophoniques – vol. 1 programmes, CSA, janvier 2021, pp. 123-124. <https://www.csa.be/egalitediversite/barometres-2019-recommandations/>

- Le développement des deux axes – la diversité ainsi que l'égalité femmes/hommes – de manière distincte dans le Contrat de gestion ainsi que l'intégration d'un volet lié à l'intersectionnalité ;
- Le renforcement des dispositions liées à l'évaluation des plans d'action (annuels) relatifs à l'égalité et à la diversité, en intégrant des indicateurs précis pour l'évaluation et en prévoyant la communication des résultats au CSA ;
- La fixation d'objectifs qualitatifs et quantitatifs précis et d'indicateurs de performance en vue de mesurer les évolutions en matière d'égalité de genre et de diversité, tant à l'antenne que dans les ressources humaines ;
- La fixation des obligations de communication des résultats au CSA des monitorings de l'égalité et de la diversité effectués par l'éditeur ;
- L'inclusion des dispositions visant à assurer un monitoring des politiques salariales pour lutter contre le *gender pay gap* et à publiciser les résultats ;
- S'agissant des productions et co-productions RTBF, le CSA suggère les actions suivantes :
 - Assurer un équilibre de genre et de diversité au sein des jurys et commission de sélection des projets ;
 - Fixer des objectifs précis relatifs à l'égalité et à la diversité dans les critères de sélection des projets (composition des équipes, traitement des thématiques...);
 - Produire, publier et communiquer des statistiques sur l'équilibre de genre au sein des productions (notamment des équipes techniques et artistiques).

ENJEUX D'ÉGALITÉ ET DE DIVERSITÉ : ILLUSTRATION AU TRAVERS DE LA PROGRAMMATION THÉMATIQUE SPORTIVE RECOMMANDATIONS

En matière d'égalité et de diversité dans les programmes sportifs, le CSA recommande :

- La fixation d'objectifs quantitatifs concrets quant aux trois points d'attention repris à l'article 34 du Contrat de gestion. La formulation consistant à « *accorder une attention particulière* » ne constitue qu'un incitant trop faible. Les objectifs gagneraient à être différenciés par points d'attention. Ils pourraient également comprendre une part essentielle de concrétisation en linéaire afin de maximiser l'impact positif sur les mentalités et sur les habitudes de consommation. En effet, la qualité de la représentation des femmes dans les programmes sportifs constitue un enjeu fondamental : plus de journalistes, de chroniqueuses et de sportives doivent contribuer à « dégenrer » une thématique dans laquelle les intervenants sont trop systématiquement masculins. Le CSA relève la faiblesse des progrès statistiques accomplis ces dernières années par la RTBF en la matière.
- Outre un volet quantitatif plus précis, le CSA recommande que le Contrat de gestion prévoie un volet promotionnel afin que les disciplines relevant des trois points d'attention gagnent en visibilité, en particulier les sports pratiqués par des femmes et par des personnes en situation de handicap. À l'étranger, des campagnes sont mises en place, par exemple à l'occasion des Jeux Olympiques, des Paralympiques, ou de certaines compétitions internationales de sport féminin. Ces campagnes sont menées en partenariat avec les pouvoirs publics et ont pour objectif de valoriser les initiatives prises par les médias afin de mettre à l'honneur les sports moins populaires.
- Le CSA recommande la rétrocession, par la RTBF, des droits relatifs à des compétitions de sports féminins ou de handisports, dont elle serait détentrice mais qu'elle ne compterait pas diffuser. L'objectif étant de ne pas limiter la visibilité de ces disciplines aux impératifs programmatiques

d'un seul éditeur mais de permettre à d'autres, qui en feraient la demande, d'acquérir l'une ou l'autre retransmission, au conditions générales du marché, et de contribuer dès lors à l'objectif d'intérêt général porté par l'article 34. Dans le même ordre d'idée, il conviendrait que la RTBF facilite au maximum la circulation d'images de ces compétitions dans une logique de droit à l'information.

- Concernant plus spécifiquement la diffusion de handisports, le CSA recommande que la RTBF puisse adopter un angle pédagogique, qui permette aux téléspectateurs de se familiariser avec les mécanismes de jeu de disciplines dont les règles restent très peu connues du grand public.
- Enfin, de manière générale, le CSA considère qu'il convient de sortir d'une logique éditoriale qui associe systématiquement performance et visibilité. En effet, la médiatisation peut également appeler la performance.

TRANSPARENCE DES DONNEES FINANCIERES ET COUT NET DE LA MISSION DE SERVICE PUBLIC

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Contrat de gestion déclare actuellement que le Collège des Commissaires aux comptes de la RTBF précise de manière explicite dans son rapport le montant des subventions ordinaires et complémentaires qu'elle a perçues et le coût net de ses missions de service public afin de permettre immédiatement une identification de toute surcompensation éventuelle.

- Le CSA insiste sur l'importance d'avoir accès à cette information circonscrite et de pouvoir participer à l'identification des postes de dépenses importants et d'une éventuelle surcompensation. Le calcul étant établi par la Cour des comptes, le CSA ne peut que prendre connaissance du résultat mais ne dispose pas des données/détails suffisants pour corréliser son analyse qualitative du respect des obligations à une compréhension fine des moyens financiers spécifiquement engagés pour la réalisation des missions de service public.
- A cette fin, il y a lieu d'enjoindre la RTBF de communiquer, en perspective du bilan annuel, un rapport approfondi sur l'affectation et la ventilation des moyens tirés de sa dotation et entre chacune des missions de service public décrites par le Contrat de gestion. En d'autres termes, la communication de ces données permettrait au CSA d'appréhender la réalisation des différentes missions de service publique à l'aune des montants engagés pour celles-ci. Notamment, la RTBF y joindra en particulier un tableau des recettes et dépenses spécifiques relatives à son statut d'opérateur de réseau des multiplex communautaires (DAB+), de manière à garantir, par transparence, le caractère équitable, non discriminatoire et raisonnable des coûts facturés aux (autres) éditeurs de services sonores (radio numérique) et la juste attribution des recettes correspondantes.
- Le CSA recommande donc une modification de l'article 78 qui lui permette d'accéder à un niveau plus élevé de détails. Du fait de la nature de ses activités et de sa relation avec la RTBF, le CSA serait mieux à même de pouvoir qualifier/disqualifier les montants affectés dans la composante du coût de la mission de service public. À l'heure actuelle, les montants affectés au coût de la mission de service public sont en effet laissés à la discrétion de la RTBF. Le CSA estime dès lors qu'il devrait jouer un rôle complémentaire à celui de la Cour des comptes dans l'exercice de la vérification des comptes de la RTBF en validant la qualification des postes relevant de la mise en œuvre de la mission de service public, et pris en compte pour l'évaluation du coût de celle-ci.

INTRODUCTION

Dire que le monde des médias a profondément été bouleversé ces dernières années est un constat que chacun peut faire.

De multiples travaux, dont ceux du CSA, via l'étude Médias Attitude et Perception ont démontré la pénétration des nouvelles plateformes et des nouvelles habitudes de consommation des médias.

Ce nouveau paysage audiovisuel a nécessité pour l'opérateur public de profondément se transformer au cours des dernières années pour faire face à la nouvelle concurrence qui a renforcé celle déjà présente au sein de notre Communauté. Une concurrence qui n'est pas régulée de la même manière ou avec la même intensité que l'est le service public.

Poser la question de l'avenir et des missions de la RTBF ne peut s'envisager sans référence à cette situation asymétrique en terme réglementaire : les concurrents de la RTBF ne respectent pas les mêmes contraintes, en ce compris au moment où ces lignes sont écrites, le principal éditeur privé actif en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Bien-sûr les concurrents de la RTBF ne bénéficient pas d'un financement public... mais ils n'ont pas non plus les obligations du service public en matière d'information, de culture ou de divertissement ni les mêmes obligations en termes d'inclusivité, de contact avec tous les publics, de diversité de l'offre, de soutien aux créateurs locaux.

Dans ce monde évolutif, le CSA a pleinement conscience des défis qui sont ceux du service public : qui peut dire quel sera le paysage médiatique dans 5 ans, qui peut prédire les habitudes de consommation à 5 ans ? Un contrat de gestion d'une centaine de pages et nonante articles est-il encore l'outil le plus adéquat pour permettre à l'entreprise l'agilité nécessaire ?

Dans le cadre de sa mission de contrôle il n'appartient pas au régulateur de se substituer au législateur ou au Conseil d'administration de la RTBF et de définir les futures missions du service public.

Toutefois, le CSA dans son rôle de conseil peut tirer profit des conclusions de la mission de contrôle qui est la sienne afin que les obligations contenues dans le contrat de gestion trouvent leur pleine et entière réalisation.

Dans ce cadre, le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA souhaite profiter de cet instant de réflexion sur l'avenir pour espérer et proposer une nouvelle manière d'envisager les relations entre le régulateur et le service public.

Si le contrôle peut relativement facilement s'exercer sur les missions clairement établies et quantifiables, certaines obligations ne sont pas suffisamment définies et peuvent mener à des interprétations divergentes, un nouveau Contrat de gestion est l'occasion de lever ces ambiguïtés.

Mais les obligations de la RTBF pourraient aussi faire l'objet d'un autre type de contrôle, davantage basé sur l'échange et le dialogue constructif autour d'objectifs de service public, ce dialogue permettrait d'émettre des recommandations à l'attention du Conseil d'administration qui devrait ensuite en tenir compte. Cette nouvelle manière de travailler offrirait, dans un monde en grande évolution, plus d'agilité et des relations enrichies avec l'entreprise RTBF et son Conseil d'administration.

Il s'agit d'une évolution importante pour le régulateur mais aussi pour le régulé : on combinerait l'évaluation d'un quota ou d'une obligation chiffrée avec l'évaluation d'un processus pour atteindre un objectif.

Bien-sûr, cette logique ne peut fonctionner que si l'évaluateur garde un contact permanent avec le régulé pour bien comprendre les contextes et les défis et si le régulé tient compte des recommandations émises par le régulateur.

Il faut donc augmenter le niveau de confiance et de compréhension respectives entre les deux institutions.

Pour sa part le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA est prêt à être le partenaire de cette évolution si le législateur lui confie cette mission.

Dans les pages qui suivent vous trouverez un état des lieux de huit thématiques principales ainsi que des recommandations. Dans ce rapport, le CSA s'est délibérément limité aux sujets les plus importants ou qui, au cours du contrat de gestion actuel, ont posé question en termes de régulation.

Enfin, il convient de rappeler que, de manière générale, l'éditeur de service public a respecté son Contrat de gestion actuel, parfois même en excédant le prescrit du texte comme en ont témoigné les avis annuels rendus par le CSA.

Il s'agit dès lors ici d'attirer l'attention sur les améliorations ou les précisions qui semblent nécessaires au régulateur pour que demain l'ensemble des missions de service public soient mises en œuvre dans tout leur sens et leur portée.

STRUCTURATION DU CONTRAT DE GESTION SOURCE D'INSPIRATION : LA VRT ET FRANCE TELEVISIONS

CONTEXTE

[Le Contrat de gestion de la RTBF](#)

Le Contrat de gestion de la RTBF détermine notamment les modalités selon lesquelles l'éditeur de service public remplit ses missions et fixe un cadre d'obligations liées.

Au fur et à mesure des versions, le texte a évolué par l'ajout de couches successives, faisant du cinquième Contrat de gestion un texte long et complexe, articulé en 12 titres et 90 articles. Une simplification pourrait dès lors apparaître comme bénéfique à l'ensemble des parties impliquées dans la mise en œuvre du Contrat de gestion : l'éditeur de service public, le Gouvernement, le Parlement, le CSA et également les publics, afin qu'ils puissent s'appropriier plus aisément les enjeux non seulement médiatiques, mais également sociétaux et citoyens inclus dans ce contrat.

La présente section se penche sur l'organisation textuelle du Contrat de gestion de la VRT d'une part et du contrat d'objectifs et de moyens (« COM ») de France Télévisions de l'autre afin de dégager des enseignements et éléments d'inspiration.

Articulation entre contrats de gestion et autres textes de loi référents

Le Contrat de gestion de la RTBF, ainsi que celui de la VRT et le COM de France Télévisions sont encadrés par des textes de loi complémentaires, et inscrits dans une hiérarchie des normes.

Pour le Contrat de gestion de la RTBF, il s'agit de deux décrets³ : celui du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (dénommé ici « le décret SMA-SPV ») et le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, dont la dernière modification date du 4 février 2021 (dénommé ici « le décret RTBF »).

Pour la VRT, le Mediadecreet⁴ comprend une partie qui lui est dédiée (art. 3 à 34⁵). Il stipule également l'articulation avec le Contrat de gestion de la VRT ainsi que les modalités de concertation et d'adoption de ce dernier. Le Contrat de gestion en tant que tel exprime l'ambition de fixer un cadre clair et orienté vers l'avenir, offrant la possibilité à la VRT de répondre rapidement et efficacement aux mutations du paysage médiatique et sociétal dans son ensemble. A cet effet, le texte comprend les objectifs stratégiques de la VRT ; ses objectifs opérationnels, davantage orientés vers une forme de concrétisation ainsi que les indicateurs de performance qui leur sont associés (« KPI⁶ »). Il s'ouvre sur deux éléments introductifs : les missions de la VRT d'une part et le contexte mouvant de l'autre.

Quant au COM de France Télévisions, plusieurs textes de référence assignent les missions à France Télévisions. La loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (dite « Loi Léotard ») précise le périmètre du média de service public, définissant les missions et orientations générales de France Télévisions. Tandis que le cahier des charges de France Télévisions traduit, de manière concrète, les orientations, principes et missions de la Loi Léotard. Il comprend d'une part ses statuts et de l'autre 70 articles précisant les engagements (programmes et programmation) et les dispositions (relatives à la publicité, notamment). Les piliers d'une télévision de service public « citoyenne » y sont également précisés. Par ailleurs, la Loi Léotard prévoit la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens (COM⁷) entre l'État et les entreprises de média de service public⁸, sur des périodes pluriannuelles.

³ Les dispositions du Contrat de gestion doivent être conformes à ces deux décrets.

⁴ Texte consolidé du Mediadecreet du 27 mars 2009 :

https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/mediadecreet_27_maart_2009_22_versie_20210804c.pdf

⁵ Statut de la VRT ; but sociétal ; organisation (gouvernance) ; Contrat de gestion ; revenus et comptabilité ; personnel ; spécifications relatives à la programmation ; contrôle et communications du Gouvernement flamand.

⁶ Cfr. point spécifique à ce sujet infra.

⁷ Les COM déterminent notamment, pour chaque société, les axes prioritaires, les engagements pris au titre de la diversité et de l'innovation dans la création, le coût prévisionnel des activités pour chaque année, les perspectives économiques et d'autres éléments financiers. Certains aspects du cahier des charges précité sont actualisés par le biais des COM, tels que la détermination des montants minimaux d'investissements de la société dans la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographique européennes et d'expression originale française ; les engagements spécifiques pris par France Télévisions en faveur de l'innovation dans tous les genres de programmes (dans le but, notamment, de favoriser le renouvellement de formats et d'améliorer la compétitivité des programmes français sur le marché international) ; les objectifs en matière d'accessibilité des programmes aux personnes handicapées.

⁸ France Télévisions, France Médias Monde, Radio France, ARTE France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Les missions, obligations, objectifs, modalités des médias de service public concernés sont répartis dans ces divers textes de loi et doivent dès lors être envisagés dans leur complémentarité et leur globalité. Malgré les spécificités des cas et la finesse d'analyse qu'ils méritent, certaines tendances se dégagent et font l'objet du bilan ci-dessous.

BILAN

Vers la simplification

La structuration du Contrat de gestion de la RTBF pourrait tendre vers une simplification.

Les intentions du Contrat de gestion de la RTBF en matière de partenariats, synergies et collaborations illustrent la complexité du texte actuel. Ces dernières sont disséminées dans 12 articles différents⁹. Les obligations de la RTBF en la matière concernent indéniablement de nombreux acteurs (secteur audiovisuel, presse écrite, enseignement et industrie), mais la structuration actuelle ne permet pas une lisibilité optimale et implique des redondances. Le Collège d'autorisation et de contrôle stipulait à ce sujet, dans l'avis RTBF de l'exercice 2019, la difficulté de « *conclure de manière homogène et transversale sur ces intentions* ».

La volonté de simplifier les textes en les rendant plus synthétiques fut mise en œuvre tant pour la VRT que France Télévisions¹⁰. Les motivations sont plurielles : offrir un cadre plus efficace tant pour les éditeurs des médias de service public que pour les instances concernées par leur contrôle et favoriser la compréhension, par les citoyens, des enjeux non seulement médiatiques mais également sociétaux. L'on peut en effet supposer que cette transparence accrue permette de rapprocher encore davantage les publics de leurs médias.

Intégrer l'environnement en mutation

Le consensus est établi sur la nécessité d'un cadre structurant pour atteindre des objectifs et des points de mire pour la concrétisation des missions de médias de service public. Toutefois, il apparaît également essentiel que les médias de service public aient la possibilité, selon les moyens, ressources et potentiels

⁹ Id est : articles 12, 14, 15 (liés aux art. 62 et 58), 26, 31 (lié à l'art. 17), 53, 57, 59 (lié à l'art. 59).

¹⁰ Les plus récents, couvrant la période 2020-2022 ont, pour la première fois, été conclus pour les cinq entreprises simultanément, dans une volonté d'harmonisation de pilotage et de renforcement des synergies.

propres, de faire preuve de créativité et d'adaptabilité, indispensables pour faire face aux mutations sociétales d'une part et de modes de consommation et de diffusion médiatiques de l'autre.

Ainsi, la flexibilité est présentée dans le Contrat de gestion de la VRT comme un élément crucial pour que le média de service public puisse affronter les changements de consommation médiatique, les mutations macro sociétales et jouer son rôle de liant entre citoyens flamands.

Objectifs : stratégiques et opérationnels

Une forme de conciliation entre un cadre structurant et une capacité de flexibilité pourrait résider dans la combinaison de deux types d'objectifs : les stratégiques, dont les textes précisent l'essence, l'ADN, tout en laissant à l'éditeur une forme de souplesse pour les atteindre (assimilable à des objectifs de moyens) et les opérationnels, plus concrets, et assortis de mesures d'efficacité. Tant le COM de France Télévisions que le Contrat de gestion de la VRT intègrent cette distinction d'objectifs.

France Télévisions

Quatre axes constituent le **cadre stratégique** du COM :

1. La transformation de l'audiovisuel public doit continuer à anticiper l'évolution des technologies et des usages, à commencer par la consommation croissante de contenus délinéarisés ;
2. Les synergies au sein de l'audiovisuel public doivent être multipliées et approfondies, dans un univers numérique très concurrentiel ;
3. L'ensemble des offres évolue pour garantir la meilleure adéquation entre les missions du secteur audiovisuel d'une part, les usages et attentes des Français d'autre part ;
4. Cette efficacité accrue permet également d'associer le secteur audiovisuel public à l'effort collectif de réduction des dépenses publiques.

Outre ce cadre stratégique, commun à l'ensemble des entreprises de média de service public, cinq **objectifs** sont précisés dans le COM, déclinés en indicateurs :

1. Proposer une offre de service public identifiée qui s'adresse à tous les publics et accélérer la transformation numérique ;
2. Développer des synergies et des partenariats au sein de l'audiovisuel public ;
3. Consacrer prioritairement les moyens disponibles à l'offre au public ;
4. Assurer la maîtrise de la masse salariale et optimiser la gestion pour garantir la soutenabilité économique ;
5. Être une entreprise de média exemplaire : faire progresser la conscience individuelle et collective des citoyens dans l'ensemble des champs de la responsabilité sociale et environnementale.

VRT

La VRT veille à la concrétisation de six objectifs stratégiques, à travers l'ensemble de son offre et des différentes marques qui la composent. Ses missions sont accomplies en totale indépendance rédactionnelle et opérationnelle.

Chaque objectif stratégique est décliné en objectifs opérationnels. Des KPI, dont le nombre varie selon l'objectif, sont précisés dans le Contrat de gestion et utilisés par le Gouvernement et le VRM dans le cadre des contrôles (annuels).

A titre d'illustration, cette section détaille l'objectif stratégique 2, qui consiste à proposer, pour tous, une offre large, qualitative et en progression dans le digital. A savoir : toucher le plus grand nombre et faire en sorte que l'offre soit techniquement accessible. Cette vision stratégique est déclinée en trois objectifs opérationnels :

1. La VRT existe pour l'ensemble des Flamands, avec une attention particulière pour des publics divers, jeunes et peu lettrés ;
2. La VRT s'engage avec ambition sur la représentativité et l'accessibilité de l'offre : dans ses productions, elle est ambitieuse dans la création de représentations nuancées. Par ailleurs, la diversité est un point d'attention important, notamment avec le secteur créatif extérieur ;
3. Résolument multimédias et digitale, la VRT propose un portfolio de marques dynamiques et multimédias. Elle est totalement autonome sur le développement des marques autour de ses missions de service public, mais néanmoins, elle est sollicitée à sortir ses marques de la logique de l'exclusivité du linéaire, l'offre à la demande et les formats digitaux étant amenés à être développés endéans la durée du Contrat de gestion.

Les indicateurs associés (KPI)

Le « *Key Performance Indicator* » (KPI) peut être défini comme un élément mesurable, déterminé en amont d'actions, afin d'en évaluer l'efficacité. Ces indicateurs ont l'ambition d'être « *smart* », à savoir spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement définis.

De la sorte, 39 KPI accompagnent les objectifs opérationnels de la VRT, en voici quelques exemples :

- Des KPI liés aux objectifs d'**audience** : la VRT touche, avec son offre, et sur base hebdomadaire, 85% de l'ensemble des Flamands. Et 75% de groupes-cibles précisés dans le Contrat de gestion (KPI 9). Notons que le Contrat de gestion de la RTBF comporte des objectifs d'audience également (art. 83). C'est le conseil d'administration de la RTBF qui fixe les objectifs d'audience pour l'année à venir. Contrairement au CSA qui n'est pas mandaté pour le faire, le VRM fait état des objectifs d'audience et se prononce sur l'accomplissement ou non de ces mesures performatives¹¹.
- Les quotas chiffrés de **diversité de représentations dans l'ensemble de l'offre** (qu'elle soit produite en interne et en externe) (KPI 10) ;
- Les quotas chiffrés de **diversité au sein des ressources humaines** de la VRT (KPI 11) ;
- Les critères quantitatifs et qualitatifs d'**accessibilité des programmes** de la VRT (KPI 12) ;
- L'attention octroyée par la VRT au sein de son offre de sport aux compétitions de **sport féminin** et au **G-sport**¹² (KPI 13).

Reprenant l'exemple des dispositions du Contrat de gestion de la RTBF en matière de partenariats, synergies et collaborations, le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA avait exprimé qu'elles sont

¹¹ VRM, Toezichtsrapport VRT - 2020, pp. 3-4

https://www.vlaamseeregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/toezichtsrapport_vrt_2020.pdf

¹² Le G-sport est un terme générique qui regroupe tous les sports pouvant être pratiqués par des personnes avec une forme de limitation, qu'elle soit physique, psychique, mentale, auditive ou visuelle.

rarement quantifiées et que « *sur ce point comme sur d'autres, les objectifs des obligations du Contrat de gestion gagneraient à être mieux définis pour que la bonne exécution des obligations soit plus objectivable et quantifiable.* » Reformuler ces ambitions en objectifs opérationnels assortis d'indicateurs pourrait permettre un gain en termes de clarté et d'efficacité de contrôle par le régulateur.

Paradigme de la confiance

Le principe, implicite, qui sous-tend les objectifs stratégiques (de moyens) est la confiance¹³, mutuelle, entre les parties impliquées (la RTBF, le gouvernement, les secteurs et associations et le CSA). En effet, les exemples de la VRT et de France Télévisions soulignent l'importance, voire la nécessité, d'une forme de flexibilité laissée aux médias de service public pour répondre de manière nuancée et pertinente aux défis intrinsèques liés aux mutations sociétales et médiatiques.

L'ambition du Contrat de gestion, conclu pour une période de cinq années, entre le pouvoir politique subsidiant et la RTBF, est de trouver l'équilibre entre des missions objectivables et objectivées et des lignes directrices, non figées, permettant des évolutions pertinentes de l'éditeur de service public, en phase avec la société contemporaine.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le renouvellement du Contrat de gestion de la RTBF est le moment opportun pour repenser sa structuration. Les exemples vertueux de France Télévisions et de la VRT inspirent nos recommandations suivantes :

- Il faudrait viser une simplification du Contrat de gestion de la RTBF dans sa structuration ;
- L'équilibre de l'ensemble des textes de loi encadrant la RTBF devrait être reconsidéré étant donné leur complémentarité (à savoir le Contrat de gestion et les deux décrets (SMA-SPV et RTBF) : par exemple, une partie des orientations générales (assimilables à des objectifs stratégiques) pourrait passer du Contrat de gestion au décret portant statut ;
- Le Contrat de gestion devrait clairement distinguer des objectifs stratégiques (de moyens, permettant une flexibilité, notamment pour faire face aux imprévisibles défis rencontrés tout au long de sa durée) et des objectifs opérationnels (de résultats). Le contrôle des obligations par le régulateur portant bien évidemment sur l'ensemble des objectifs ;
- Il serait pertinent et utile d'associer aux objectifs opérationnels des indicateurs de performance (« KPI »).

¹³ Le terme « *Vertrouwen* » est explicitement utilisé dans le Contrat de gestion de la VRT 2021-2025, p. 5.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

CONTEXTE

Le décret portant statut de la RTBF définit la composition et le rôle du conseil d'administration de l'éditeur (articles 10 et suivants) :

- Le CA se compose de 13 administrateurs, désignés pour une législature par le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, selon le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus ;
- Ses missions principales relèvent globalement des aspects de « gestion » : approbation du Contrat de gestion, des budgets et comptes, de la politique générale de l'entreprise, des grilles de programmes, adoption du statut du personnel et du règlement de travail, établissement des règles qui assurent l'indépendance des journalistes. Les administrateurs sont d'ailleurs désignés « *parmi des personnes justifiant de diplômes ou de compétences adéquats, d'une intégrité et d'une connaissance de la gestion publique* » ;
- Le mandat d'administrateur de la RTBF est incompatible avec une série de mandats publics : membre d'un gouvernement ou d'un cabinet ministériel, élu d'une assemblée législative (européenne, fédérale, communautaire et régionale), gouverneur de province, commissaire d'arrondissement, député permanent, bourgmestre, échevin ou encore président de CPAS ;
- Des incompatibilités sectorielles sont également prévues : l'administrateur ne peut pas faire partie du personnel de la RTBF ou d'une de ses filiales, il ne peut pas non plus exercer de fonction ou détenir des intérêts dans une organisation exerçant une activité concurrente, il ne peut enfin exercer un rôle de consultant pour l'entreprise.

BILAN

Le conseil d'administration de la RTBF est exclusivement composé de représentant.es désigné.es par le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en application de la règle proportionnelle entre groupes reconnus. Au contraire d'autres médias de service public européens qui ont ouvert leurs instances décisionnelles à des administrateur.trices indépendant.es, qu'ils soient, par exemples, représentant.es de la société civile, des secteurs associatifs ou culturels.

Récemment, le législateur flamand a réformé les règles de composition du conseil d'administration de la VRT : un tiers des sièges sera désormais occupé par des expert.es indépendant.es. L'objectif est de permettre à la VRT de disposer d'un « *complément d'expertise et d'expérience qui permettra de rendre la VRT plus forte et plus agile pour le futur* »¹⁴.

L'autre catégorie de service de médias audiovisuels publics actifs en Fédération Wallonie-Bruxelles, à savoir les médias de proximité, se voit imposer des règles de composition des conseils d'administration plus strictes : outre le respect d'incompatibilités politiques et sectorielles relativement similaires à celles imposées à la RTBF, les médias de proximité doivent garantir l'attribution de minimum 50% des sièges à des représentants de secteurs associatifs et culturels. Le CSA veille à l'application de ces règles de composition.

¹⁴ Citation de Benjamin Dalle, Ministre flamand des médias, dans Le Soir du 6 février 2022.

Enfin, lors de leurs déclarations en tant qu'éditeurs de services de médias audiovisuels auprès du CSA, la S.A. Proximus et la S.A. Be TV, en raison de la présence de pouvoirs publics dans leurs actionnariats, ont dû garantir la nomination d'administrateurs.trices indépendant.es au regard du code des sociétés, afin de garantir l'indépendance politique de leur conseil d'administration.

RECOMMANDATION

Au vu de ce qui se fait dans d'autres organismes audiovisuels publics et des vertus en matière d'indépendance et de diversité de compétences, il pourrait être utile d'initier une réflexion sur les bénéfices potentiels d'une ouverture du conseil d'administration à des expertises complémentaires. Cette ouverture pourrait constituer un atout pour l'éditeur de service public face aux nombreux défis rencontrés par le secteur audiovisuel.

ENJEUX

PLATEFORME DE DISTRIBUTION AUVIO

CONTEXTE

La RTBF a procédé à la déclaration d'Auvio au CSA, au titre de distributeur de services de médias audiovisuels, par courrier du 19 novembre 2020. Effectuée conformément au décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, cette déclaration a toutefois suscité des interrogations au sein du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA dans la mesure où elle relançait, aux yeux du Collège d'autorisation et de contrôle, « *la question déjà plusieurs fois soulevée, tant par le CAC que par le CAV du CSA, de la qualification juridique et, partant, du régime applicable aux offres de distribution via l'Internet (offres « over the top » ou OTT), dont l'importante question de l'obligation de distribution (« must-carry ») (...)* » (décision du CAC du CSA du 25 février 2021).

Auvio était, à l'origine, une plateforme en ligne pour la diffusion, par la RTBF, de ses propres programmes télévisuels et sonores (en linéaire et non linéaire). Successivement, des programmes ont été ajoutés suite à divers accords avec :

- Arte (2018) ;
- AB3 et ABXPLORE (2019) ;
- TV5 Monde sous la houlette de Radio-Canada (2020) ;
- Sooner, le service de vidéo à la demande payant consacré au cinéma indépendant (2020) ;
- LN24 (2021) ;
- Bruzz, le média local de service public bruxellois néerlandophone (2021) ;
- VRT pour la diffusion du journal télévisé (date inconnue) ;
- Sonuma (date inconnue).

Auvio est devenue une plateforme contenant « des versions originales, des contenus natifs, des podcasts inédits, une vaste offre sport et des programmes OUFtivi sans publicité »¹⁵. La presse belge francophone s'est demandée en 2020, peu après l'annonce de la création du « Netflix flamand », Streamz, si la fonction d'agrégateur de contenus remplie par Auvio qualifierait celui-ci comme plateforme belge francophone de référence¹⁶.

QUESTIONS RELATIVES AUX OBLIGATIONS DES DISTRIBUTEURS

Comme on le sait, le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos impose une série d'obligations aux distributeurs de services de médias audiovisuels.

¹⁵<https://www.rtbef.be/tv/article/detail-la-famille-rtbf-auvio-s-agrandit-avec-ab3-et-abxplore?id=10318323>, consulté le 6 avril 2020.

¹⁶ LALOUX Philippe, TV5 (et la RTBF) planchent sur un « Netflix de la francophonie », in Le Soir, 13 février 2020, <https://plus.lesoir.be/279793/article/2020-02-13/tv5-et-la-rtbf-planchent-sur-un-netflix-de-la-francophonie>, consulté le 6 avril 2020.

Certaines s'appliquent à *tous* les distributeurs, quel que soit le type de réseau (câble, satellite, TNT, etc.) : notamment les obligations de transparence dans le cadre du pluralisme, de péréquation tarifaire, de séparation comptable, de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles et de financement des médias de proximité.

D'autres obligations sont spécifiques à *certain*s types de réseau, comme l'obligation de distribution et de positionnement des chaînes (« *must-carry* »), qui s'applique notamment aux câblodistributeurs, ou le régime différencié pour la distribution hertzienne terrestre (TNT ou DVB-T). À noter qu'une plateforme de distribution en OTT ne constituant pas un réseau, il semble que le droit européen s'opposerait à l'imposition d'une obligation de distribution (« *must-carry* ») de chaînes linéaires ou de programmes à la demande sur une plateforme en OTT. En tout état de cause, une obligation de positionnement paraîtrait incongrue dans le cadre d'une plateforme en OTT.

Se pose la question de l'opportunité de prévoir ou non un régime différencié pour la distribution en OTT par un acteur comme la RTBF, adapté aux spécificités que le législateur estimerait devoir reconnaître à Auvio – par exemple, en tant que distributeur « de service public » (ce qui n'est donc pas prévu dans le décret actuel). Bien entendu, il conviendrait d'envisager dans le même temps le caractère opportun de l'adoption de règles spécifiques pour des plateformes *privées* de distribution en OTT et – si c'est raisonnable, adéquat et proportionnel – différentes de celles applicables aux plateformes publiques équivalentes.

A défaut, c'est au régime général applicable à tous les distributeurs que le CSA devrait logiquement se référer. Or, dans ce régime général, les distributeurs disposent de la plus grande latitude quant à la constitution de leur offre, essentiellement en fonction de leur désir de répondre aux attentes de leurs clients, sans devoir se préoccuper de considérations comme la mise en valeur des programmes et contenus de service public (voir point suivant). Par ailleurs, se pose la question s'il convient d'encadrer plus avant l'utilisation et la monétisation des données personnelles (voir ci-après le point sur les questions relatives à l'utilisation et la monétisation des données personnelles). Enfin, le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA s'interroge sur diverses questions entraînées par Auvio (voir dernier point). Bien que ces réflexions dépassent le cadre du Contrat de gestion proprement dit et pouvant rendre nécessaire une action législative, il semble utile de les aborder ici.

QUESTIONS RELATIVES A LA MISE EN VALEUR DES PROGRAMMES ET CONTENUS D'INTERET PUBLIC

Une démarche commune à tous les distributeurs de services de médias audiovisuels traditionnels (on pense en particulier aux câblodistributeurs) a été, ces dernières années, de proposer à leurs clients des suggestions de contenus en fonction de leurs habitudes de consommation et de leurs envies. Cela a été rendu possible par le recours croissant à des algorithmes de recherche ou de recommandation personnalisée, étant entendu que ceux-ci étaient déjà fort employés dans l'accès aux contenus audiovisuels sur Internet¹⁷.

Cela ne paraît pas fondamentalement différent pour la RTBF dans le cadre de son activité de distribution par le biais d'Auvio. En effet, la RTBF cherche également à répondre aux besoins et préférences des

¹⁷ Voir à ce sujet la fiche consacrée aux algorithmes de recommandation.

consommateurs en mettant en œuvre des algorithmes. Les contenus que l'utilisateur a l'habitude et l'envie de voir peuvent, on l'a vu, être édités par la RTBF ou d'autres entreprises, parfois privées, et relever d'une multitude de genres (information ou documentaires, certes, mais aussi divertissement, cinéma, sport, etc.). On conviendra que tous ces contenus ne relèvent pas de la notion d'intérêt public.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la question de la « découvrabilité » de contenus audiovisuels d'intérêt public sur Auvio. En effet, le recours à l'utilisation d'algorithmes peut poser question en termes de découverte de contenus qui ne sont pas recherchés activement par le consommateur : ce dernier se verra-t-il recommander un journal télévisé d'un média de proximité si ses premières recherches de contenus visaient davantage à se divertir ? Les contenus généralement les plus populaires ne risquent-ils pas d'être recommandés prioritairement ? A cet égard, y aurait-il un intérêt à imposer à un distributeur comme Auvio, émanant d'une entreprise de service public, l'obligation de mettre en valeur les contenus d'intérêt public (y compris le cas échéant, ceux qui seraient édités par les partenaires privés de la RTBF comme par exemple LN24) ?

Bien entendu, cela doit s'accompagner d'une réflexion sur les différents enjeux liés à la « découvrabilité », et sur les stratégies globales des grands acteurs de l'ensemble de la chaîne de valeur. Comme le montre l'étude « MAP : Médias, Attitudes et Perceptions »¹⁸, menée de l'été 2019 à l'été 2020 et consacrée aux modes de consommation des services de médias audiovisuels en Fédération Wallonie-Bruxelles (télévision, vidéo à la demande payante et vidéo à la demande gratuite), il semblerait que le processus de recherche et de sélection de contenus par le consommateur s'opère entre les différents modes de consommation (plutôt qu'au sein d'un même mode de consommation).

QUESTIONS RELATIVES A L'UTILISATION ET LA MONETISATION DES DONNEES PERSONNELLES

Dans le modèle mis en place par la RTBF, l'utilisateur a accès gratuitement à une majeure partie de l'offre d'Auvio. Dans ce cas, la RTBF bénéficie d'une monétisation financière de l'utilisation par l'insertion de publicité. En outre, certains contenus *premium* sont payants.

Ceci amène à s'interroger sur le rôle que doit tenir la RTBF, une entreprise publique financée en partie par une dotation, dans l'accès gratuit à des contenus audiovisuels d'intérêt public sur sa plateforme de distribution. En effet, même si l'utilisation de la plateforme se veut « gratuite » pour le consommateur, le service n'est accessible qu'à condition pour celui-ci de consentir à l'exploitation de ses données personnelles permettant ainsi à la RTBF de proposer de la publicité ciblée. Dès lors, nous sommes ici en présence d'un marché biface (voir multiface)¹⁹ ayant pour volonté de capter de la valeur et le service n'est donc pas réellement « gratuit » pour le consommateur.

Il est donc intéressant de s'interroger sur une obligation de garantir la gratuité des contenus de la RTBF sur Auvio, tout en définissant ce que l'on entend par gratuité. Ne peut-on imaginer que pour certains

¹⁸ https://www.csa.be/wp-content/uploads/MAP/CSA_Etude-MAP-WEB-HR.pdf, consulté le 10 mars 2022.

¹⁹ « Les marchés bifaces (ou plus généralement multifaces) se définissent grossièrement comme des marchés dans lesquels une ou plusieurs plates-formes permettent des interactions entre utilisateurs finaux, et tentent d'obtenir l'adhésion des deux (ou multiples) parties en facturant chaque partie de manière appropriée. » (traduction libre d'après ROCHET, Jean/TIROLE, Jean, Two-sided markets: a progress report, in : RAND Journal of Economics, 2006, vol. 37, n° 3, pp. 645-667).

contenus de service public, le consommateur ne soit pas soumis à une utilisation de ses données personnelles²⁰ ? Ou bien que ses données personnelles ne soient pas exploitées et que la publicité soit supprimée ? A titre d'exemple, on pourrait imaginer que l'information issue de la RTBF ou de LN24 soit accessible sans nécessité de s'inscrire sur Auvio, sans recours à des cookies, sans traitement de données personnelles de l'utilisateur ni d'insertion de publicité (de manière cumulative ou non).

AUTRES QUESTIONS

Le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA plaide pour une réflexion de fond sur les implications possibles du développement d'Auvio sur le bon fonctionnement du marché des médias et le pluralisme. Il estime en effet important de garantir l'égalité de traitement des éditeurs partenaires de la RTBF (privés et publics) en matière de conditions d'accès de ceux-ci à la plateforme Auvio, y compris en ce qui concerne la tarification appliquée.

Par ailleurs, le Collège se demande si une obligation de séparation comptable à charge de la RTBF, pour les activités liées à la distribution sur la plateforme Auvio, ne pourrait constituer une mesure de transparence permettant d'évaluer l'apport de ces activités dans le financement de ses missions de service public et l'impact de ces mêmes activités sur le marché.

ALGORITHMES DE RECOMMANDATION

CONTEXTE

En 2019, le 5^{ème} Contrat de gestion de la RTBF était le premier à contenir à l'article 42 octies des remarques sur les « Algorithmes de recommandation aux utilisateurs ». Les dispositions de cet article permettent à la RTBF d'en faire usage sur *sa plateforme de services de médias audiovisuels non linéaires et ses services de la société de l'information*.

L'article 42 octies délimite la notion d'algorithmes de service public de la façon suivante :

- Encourager la consommation d'une grande diversité de contenus puisés dans toute la programmation de la RTBF ;
- Prendre en compte les préférences de l'utilisateur pour ne pas mettre à mal sa fidélisation ;
- Eviter la création de « bulles de filtres » ou « bulles cognitives » ;
- Agir en complémentarité de l'éditorialisation humaine sans la remplacer.

Le Contrat de gestion enjoint la RTBF à définir des métriques permettant de mesurer les effets de ces algorithmes sur les utilisateurs et plus spécifiquement *leur efficacité dans l'augmentation de la diversité*

²⁰ Par exemple : les programmes d'Arte sont visibles via le site arte.tv sans obligation de création de compte ni utilisation de cookies, ceux de TV5Monde sans compte également, tout comme le direct sur VRTnu (mais pas le rattrapage ou l'exclusif qui demandent la création d'un compte).

des contenus consommés. Les résultats de ces mesures doivent faire l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la RTBF.

Enfin, l'article 42 octies se clôture en invitant la RTBF à respecter scrupuleusement les différentes législations et réglementations applicables en la matière, et à publier sur son site Internet la charte d'utilisation des données des utilisateurs qui a été adoptée par son conseil d'administration le 1^{er} décembre 2016.

BILAN

Charte d'utilisation des données des utilisateurs

La RTBF a publié la charte d'utilisation des données des utilisateurs sur son site à l'adresse suivante : <https://www.rtb.be/charte>. Le document fait l'objet d'une présentation attrayante, l'internaute pouvant découvrir le contenu de la charte à travers une courte vidéo explicative, ou à travers un résumé des points importants renvoyant au texte intégral de la charte.

L'éditeur fournit au CSA les chiffres de fréquentation de cette page de leur site, qui indiquent un réel intérêt du public pour la charte : 80.000 visites en 2019 et 100.000 visites en 2020.

La RTBF a déployé en 2020 de nombreuses adaptations à son offre en ligne visant à recueillir et gérer le consentement des visiteurs, quant à l'utilisation qu'elle fait des cookies et technologies similaires.

Mesures de l'efficacité des algorithmes de recommandation

Au cours des deux exercices d'application du cinquième Contrat de gestion qui ont déjà fait l'objet d'un contrôle par le CSA, la RTBF n'a publié aucune information relative à l'usage d'algorithmes de recommandation dans son rapport annuel.

En revanche, elle transmet au CSA un résumé très succinct de l'activité de ces algorithmes, indiquant le nombre de sollicitations du moteur de recommandation et le volume de consommation de contenus généré par celui-ci sur Auvio, soit 280 millions d'activations qui ont généré 10% de la consommation pour l'exercice 2020.

La RTBF ne publie donc aucun résultat de mesure portant sur l'efficacité des algorithmes dans l'augmentation de la diversité des contenus consommés, contrairement aux prescriptions de son Contrat de gestion.

Evolution du contexte autour du sujet des algorithmes

En 2022, les enjeux liés aux algorithmes de recommandation de contenus ne sont plus à démontrer. Dans une étude²¹ datant déjà de novembre 2019, l'ARCOM (ex-CSA) en France relevait que « la mise en lumière de phénomènes qui par certains aspects pourraient être assimilés à ceux dits de chambre d'écho, renforcés par l'individualisation des recommandations, peut interroger sur la capacité des algorithmes à

²¹ Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2019). Capacité à informer des algorithmes de recommandation. Une expérience sur le service YouTube. <https://www.csa.fr/Informer/Collections-du-CSA/Focus-Toutes-les-etudes-et-les-comptes-rendus-synthetiques-proposant-un-zoom-sur-un-sujet-d-actualite/Capacite-a-informer-des-algorithmes-de-recommandation-une-experience-sur-le-service-YouTube-2019>

proposer aux utilisateurs des contenus exprimant une diversité de points de vue. » pour conclure sur la nécessité « d'améliorer la transparence des algorithmes et d'assurer aux utilisateurs une information claire sur les recommandations qui leur sont faites. »

Selon une étude de l'université d'Aalborg au Danemark²², la maîtrise des algorithmes de recommandation revêt une importance stratégique pour les éditeurs de médias de service public. Sans elle, leurs contenus pourraient littéralement disparaître aux yeux du public face à la concurrence ciblée des éditeurs privés. Les auteurs soulignent les difficultés rencontrées par les éditeurs de service public qui doivent réconcilier les tendances normatives des algorithmes de recommandation avec les obligations tant légales qu'éthiques de proposer à leurs utilisateurs une offre généraliste et diversifiée, ou autrement dit d'offrir à leurs publics non seulement ce qu'ils souhaitent voir, mais également d'élargir leurs horizons en leur présentant des contenus auxquels ils ne seraient autrement pas exposés.

Un chercheur de l'université d'Helsinki a rencontré une dizaine de représentants des équipes « Big Data » d'éditeurs européens (BBC, Channel 4, RTÉ, DR, YLE, RTS, VRT et ZDF) et relève dans un article²³ publié en 2021 les nombreuses difficultés rencontrées par ces éditeurs pour définir la notion de diversité –prise dans ses multiples dimensions²⁴– en termes concrets, pouvant être mesurés et traduits dans les mécanismes algorithmiques. L'auteur souligne néanmoins que ces questions sont au cœur de la raison d'être des éditeurs de médias de service public et que l'ensemble des éditeurs rencontrés poursuivent leurs expérimentations en la matière. Ces questions sont d'autant plus importantes lorsque les algorithmes sont utilisés pour recommander des contenus d'information.

Enfin, à travers le *Digital Services Act*, la Commission Européenne entend réclamer aux plateformes numériques une plus grande transparence sur le fonctionnement des algorithmes de recommandation de contenus, en fournissant plus d'informations sur leurs rouages non seulement aux régulateurs, mais également aux utilisateurs, brisant ainsi le principe de « boîte noire » selon laquelle fonctionnent la plupart des algorithmes actuels.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il est crucial que la RTBF puisse continuer à exploiter des algorithmes de recommandation dans ses outils en ligne, voire à étendre ceux-ci à l'offre d'information sur son site, avec pour objectif une plus grande fidélisation des utilisateurs et une accumulation de connaissances au sein de l'entreprise quant à la maîtrise du paramétrage des algorithmes.

Il apparaît que la question des métriques permettant de mesurer l'efficacité des algorithmes revêt une complexité plus importante qu'entrevu en 2018 lors de la rédaction du cinquième Contrat de gestion de

²² Sørensen, J. K., & Hutchinson, J. (2018). Algorithms and Public Service Media. In *Public Service Media in the Networked Society : RIPE@2017* (pp. 91-106). Nordicom. Re-Visionary-Interpretations of the Public Enterprise (RIPE) http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/publikationer-helapdf/public_service_media_in_the_networked_society_ripe_2017.pdf

²³ Hildén, J. (2021) The Public Service Approach to Recommender Systems: Filtering to Cultivate. *Television & New Media*. <https://doi.org/10.1177/15274764211020106>

²⁴ Par exemple, diversité de genre, de thématiques, de contenus, d'opinions, etc.

la RTBF. Le texte de l'article 42 octies pourrait être augmenté d'une demande envers la RTBF d'établir elle-même une charte définissant les valeurs d'un algorithme de recommandation de service public et la façon d'en mesurer la réussite, sur base des éléments déjà présents dans l'article.

Au vu des questions qui traversent la société civile concernant l'usage des algorithmes de recommandation, il importe d'en améliorer la transparence envers les utilisateurs. A titre d'exemple, les actions suivantes pourraient être mises en œuvre dans ce but :

- Mettre à disposition des utilisateurs des informations qui leur permettraient de comprendre pourquoi un contenu leur a été recommandé ;
- Entreprendre une démarche pédagogique de démystification des algorithmes de recommandation, proposée en permanence sur le site de la RTBF et promue sur les réseaux sociaux ;
- Mesurer l'efficacité de ces algorithmes à travers des métriques simples et communiquer le résultat de ces mesures, non seulement dans le rapport annuel de l'entreprise, mais également en temps réel sur le site internet de la RTBF.

En outre, le CSA identifie les caractéristiques suivantes comme relevant de ce qu'un **algorithme de service public** en 2022 **devrait proposer** :

- ✓ Suggérer aux utilisateurs une offre généraliste et diversifiée, ou autrement dit offrir aux publics non seulement ce qu'ils souhaitent voir, mais élargir leurs horizons en leur présentant des contenus auxquels ils ne seraient autrement pas exposés ;
- ✓ Eviter la création de « bulles de filtres » ou « bulles cognitives » ;
- ✓ Agir en complémentarité de l'éditorialisation humaine, sans la remplacer ;
- ✓ Mettre en lumière le fonctionnement de l'algorithme dans une double démarche de transparence : à l'échelle du système de recommandation à travers une mesure de l'efficacité de la diversité des recommandations qui sont faites, et à l'échelle de chaque utilisateur en expliquant pourquoi un contenu a été recommandé.

NOUVEAUX SERVICES IMPORTANTS ET MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES D'UN SERVICE EXISTANT

CONTEXTE

Le principe de l'évaluation des nouveaux services importants trouve son fondement dans le régime des aides d'Etat défini dans le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE, articles 107 à 109), qui consacre l'interdiction de principe des aides aux entreprises risquant de fausser la concurrence. Le TFUE prévoit aux articles 107.3 et 106.2 des exemptions pour la culture et les services publics. La Commission a publié en 2009 des éléments de guidance suggérant que les états membres établissent une procédure d'évaluation *ex ante* des « nouveaux services importants » visant à établir si lesdits services peuvent être considérés comme relevant du service public et bénéficier des exemptions précitées (procédure connue sous le nom de *public value test*).

Les détails de l'évaluation, en ce compris la définition de ce qui constitue un nouveau service important, sont laissés à chaque Etat membre. La Commission suggère néanmoins que l'évaluation soit conduite par un organe indépendant et permette aux différentes parties concernées de faire entendre leur point de vue.

Le Contrat de gestion intègre depuis 2013 une procédure d'évaluation préalable au lancement de tout nouveau service audiovisuel ou de toute modification d'un service audiovisuel existant, cette procédure a fait l'objet d'une évaluation par la Commission européenne²⁵ et a été inscrite dans l'article 9bis du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF et figure à l'article 45 de l'actuel Contrat de gestion.

Suivant cette procédure, l'administrateur général de l'éditeur informe le conseil d'administration avant le lancement de tout nouveau service audiovisuel ou de la modification de tout service existant. Si ce nouveau service est « important » ou si la modification du service existant est « substantielle », le conseil d'administration entame une procédure d'évaluation préalable en instaurant un groupe d'experts indépendants chargé de cette évaluation.

Il revient donc, dans un premier temps, au conseil d'administration de la RTBF de qualifier le nouveau service audiovisuel ou la modification du service existant présenté par l'administrateur général, de « nouveau service important » ou de « modification substantielle d'un service existant. »

Pour être ainsi qualifié, le Contrat de gestion retient à son article 45.2 qu'un service ou une modification d'un service doit remplir les deux conditions cumulatives suivantes :

- « *Un nouveau domaine d'activité de l'entreprise, à savoir, tout service ou modification aboutissant à un service, autres que ceux visés aux articles 42 bis, 42 quater et 42 sexies ne tombant pas dans les conditions d'exemption prévues ci-dessous ;*
- *Un service ou une modification d'un service dont le coût marginal prévisionnel total pour les trois premières années du service est supérieur à 3 pourcents de la subvention allouée à la RTBF en contrepartie de ses missions de service public pour ces trois premières années ; un service dont le coût marginal prévisionnel pour les trois premières années ne remplit pas le seuil des 3% de la subvention allouée à la RTBF, mais qui au cours des trois premières années de sa mise en service*

²⁵ Décision de la Commission européenne du 7 mai 2014 - Aide d'Etat SA.32635 (2012/E) (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-523_fr.htm).

est amené à le dépasser, fera l'objet d'une évaluation préalable en vertu du nouvel article 9 bis du décret statutaire et du présent article. »

L'article 45.2 comporte également les conditions d'exemption suivantes, ne constituant pas, au sens de cet article, un nouveau service important ou une modification substantielle d'un service existant :

- *« La diffusion ou la distribution simultanée des programmes, séquences de programmes et œuvres audiovisuelles extraits des services audiovisuels linéaires sur une nouvelle plateforme de diffusion ou de distribution, en application du principe de neutralité technologique ;*
- *Un service temporaire de moins de dix-huit mois effectué sous forme de test d'innovation destiné à collecter des informations sur la faisabilité et la valeur ajoutée de ce service temporaire ; s'il est décidé de lancer ce service temporaire de manière permanente et que celui-ci répond à la définition de nouveau service important ou de modification substantielle d'un service existant, une procédure d'évaluation préalable sera initiée (...). »*

L'article 45.3 du Contrat de gestion prévoit ensuite une démarche de notification par le Conseil d'administration de l'entreprise au Bureau du CSA, confiant à ce dernier une mission de contrôle des décisions du Conseil d'administration, dans les termes suivants :

« 45.3. Le conseil d'administration de l'entreprise transmet au bureau du CSA, dans le cadre de son rapport annuel, une synthèse des décisions qu'il prend concernant des nouveaux services ou des modifications de services existants qui, au terme de son analyse, ne sont ni nouveaux, ni importants au sens de l'article 9bis du décret et au sens du présent article du Contrat de gestion.

Le conseil d'administration notifie sur le champ toute décision, qu'elle soit positive ou négative, qu'il prend concernant tout nouveau service important ou toute modification substantielle d'un service existant, au bureau du CSA, accompagnée de ses motifs de fait et de droit.

S'il estime que cette décision ne respecte pas les critères définis à l'article 45.2 du présent Contrat de gestion, le bureau du CSA peut l'annuler, dans un délai de quatre jours ouvrables à partir de la date de sa réception, à la majorité des deux tiers des voix.

Si le bureau du CSA annule la décision du conseil d'administration de l'entreprise, celle-ci ne peut pas poursuivre le lancement du nouveau service sans avoir procédé aux modifications appropriées du nouveau service en projet permettant de répondre aux griefs du bureau du CSA et sans réévaluer le caractère nouveau et important de celui-ci conformément à l'article 45.1 du présent Contrat de gestion.

Si le bureau du CSA n'annule pas la décision du conseil d'administration de l'entreprise, celle-ci est réputée définitive. Ce délai de quatre jours ouvrables peut être prolongé de quatre jours ouvrables additionnels, si le bureau du CSA l'estime nécessaire. En cas de prolongation, le bureau du CSA en informe immédiatement l'entreprise.

La saisine du bureau du CSA d'une notification de nouveau service important ou de modification substantielle d'un service existant, au sens du présent article, fait l'objet d'un résumé publié sur le site internet du CSA. La décision du bureau de celui-ci est publiée également ainsi que celle par laquelle celui-ci remet en cause la qualification par le conseil d'administration de l'entreprise d'un service comme ne relevant pas de la catégorie de nouveau service important ou de modification substantielle d'un service existant. »

BILAN

Depuis l'ajout au Contrat de gestion, en 2013, de la procédure d'évaluation préalable avant le lancement de tout nouveau service audiovisuel ou de toute modification d'un service audiovisuel existant, aucun des dossiers évalués à ce titre par le Conseil d'administration de la RTBF n'a fait l'objet d'une notification « sur le champ » au Bureau du CSA, privant donc ce dernier des « motifs de fait et de droit » y relatifs.

Dans les rapports annuels transmis au CSA, la RTBF mentionne une simple liste des projets soumis à l'analyse de son Conseil d'administration dans le cadre de la procédure d'évaluation préalable, sans autres détails que la mention d'une décision, systématiquement négative (en ce qu'elle conclut qu'il ne s'agit ni d'un nouveau service important ni d'une modification substantielle d'un service existant), du Conseil d'administration à l'issue de la procédure d'évaluation.

La RTBF a, chaque année, refusé de transmettre au CSA toute information complémentaire relative à l'évaluation de ces dossiers, à l'exception de l'exercice 2018 pour lequel l'éditeur a fourni au CSA les fiches d'analyse qui ont été présentées à son Conseil d'administration.

Interrogé à ce sujet, l'éditeur explique que selon son interprétation de l'article 45.3 du Contrat de gestion, « *L'alinéa 2 n'impose la transmission au bureau du CSA que des seules décisions – positives ou négatives – prises par le conseil d'administration de la RTBF concernant les nouveaux services importants ou les modifications substantielles de services existants, c'est-à-dire qui rencontrent les conditions cumulatives fixées par l'article 45.2 du Contrat de gestion. Lorsque le service n'est pas important ou que la modification n'est pas substantielle, aucune notification au CSA n'est imposée.* »

Cette interprétation très restrictive de l'article 45.3, alinéa 2 du Contrat de gestion rend *de facto* caduque la mission de contrôle confiée au Bureau du CSA, celui-ci n'étant en aucune manière alerté des décisions prises par le conseil d'administration en cours d'exercice, et ne disposant d'aucuns « *motifs de fait et de droit* » lui permettant de poser, fût-ce même à posteriori, un regard critique sur les décisions du Conseil d'administration en la matière.

On peut également s'interroger sur la pertinence des critères servant à déterminer l'importance des nouveaux services ou des modifications de services existants, le seuil de coût marginal prévisionnel prévu n'étant *de facto* jamais atteint. A titre d'exemple, les nouveaux services suivants n'ont pas été considérés comme importants par le Conseil d'administration de la RTBF, en respect des critères fixés dans le Contrat de gestion : La Trois en TV, Tarmac, Viva+ et RTBF Mix en radio, Auvio sur Internet. Si leur coût marginal prévisionnel est resté faible en regard de la subvention allouée à la RTBF, l'impact de ces services sur la concurrence, et par conséquent sur la diversité du paysage audiovisuel belge francophone, est important.

Le CSA constate donc l'échec de mise en œuvre de la procédure d'évaluation préalable avant le lancement de tout nouveau service audiovisuel ou de toute modification d'un service audiovisuel existant, d'une part eu égard au peu d'informations communiquées par l'éditeur dans le cadre de la procédure de contrôle, et d'autre part eu égard aux seuils d'évaluation de l'importance relative des projets évalués, qui paraissent trop élevés.

ETUDE COMPAREE

Au vu de la dimension européenne de la problématique des aides d'Etat, et de la complexité du sujet, il nous a paru intéressant de nous pencher sur les dispositifs mis en place pour les autres médias de service public en Belgique, et au sein de l'Union Européenne.

En Belgique

Le Contrat de gestion de la **VRT** en application de 2020 à 2025²⁶ prévoit à l'article 4.3 les dispositions suivantes en termes de nouveaux services :

- Une liste détaillée de façon exhaustive les modifications ou extensions des services ou marques existantes qui sont exemptées de la procédure d'évaluation ;
- Les cas qui ne figurent pas dans cette liste doivent être soumis à une décision du Gouvernement Flamand sur base d'un rapport de la VRT décrivant le projet de service, sa contribution à la société civile et son mode de financement. Le Gouvernement procède sur cette base à la qualification du projet en termes de « nouveaux services » ou non ;
- La création d'une nouvelle offre sous une nouvelle marque constitue d'office un nouveau service, sauf si elle est mandatée expressément par le Contrat de gestion, et sera évaluée par le régulateur ;
- La création de sous-marques qui contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques du Contrat de gestion ne constituent pas de nouveaux services sauf dans les cas suivants : le coût marginal du service dans les 3 premières années dépasse 3% de la subvention reçue l'année précédant l'évaluation proprement dite, ou le service est repris dans une typologie de services considérés comme importants²⁷.

La procédure d'évaluation en elle-même est détaillée dans un arrêté du Gouvernement flamand²⁸. La VRT notifie en même temps le Gouvernement et le régulateur. Ce dernier remet « un avis concernant la valeur publique de la proposition de la VRT et son impact sur le marché. Les critères portent sur les évolutions importantes sur le marché des médias et dans le domaine de la technologie, sur l'évolution du paysage médiatique et sur le rôle que peut y jouer la VRT. » Le Gouvernement prend sa décision sur base de l'avis communiqué par le régulateur.

Le décret consolidé relatif au **Centre belge pour la Radiodiffusion-Télévision de la Communauté germanophone**²⁹ aborde la question des nouveaux services dans ses articles 1.5 à 1.8. L'article 1.5 reprend une liste exhaustive de services en ligne que la BRF ne peut en aucun cas mettre en œuvre. L'article 1.6 stipule les conditions à remplir par un service pour qu'il soit considéré comme un « nouveau service » au sens des aides d'Etat :

- Un service de média audiovisuel nouvellement diffusé, et se distinguant fortement des services mandatés par ailleurs dans le même décret, ou ;

²⁶ <https://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/beheersovereenkomst/>

²⁷ Nouveau service linéaire à part entière, nouvelle offre d'agrégation en ligne (VRT NU est cité en exemple).

²⁸ Arrêté du Gouvernement flamand du 01/03/2019 insérant un chapitre concernant la délivrance d'avis en matière des nouveaux services offerts par la VRT dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 juin 2006 relatif à la procédure pour le « Vlaamse Regulator voor de Media » (« Régulateur flamand des Médias »). Moniteur Belge, 18/04/2019. https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/wijziging_procedurebesluit_1maart2019.pdf

²⁹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/1986/06/27/1986029403/justel>

- Un service existant qui se verrait modifié de telle manière qu'il se distinguerait fortement des services déjà existants.

Une nouvelle offre ne peut être fournie préalablement à l'autorisation qui doit être délivrée par le Conseil des médias. L'article 1.7 décrit les informations que la BRF transmet au Medienrat dans le cadre de cet examen : description de l'offre, motivation du projet, ses modalités de financement, et une analyse de l'impact estimé sur la concurrence. Le Medienrat publie ce dossier sur son site à fins de consultation publique. Le Medienrat peut consulter l'autorité fédérale de la concurrence pour nourrir sa décision.

Ce dispositif, mis en place en 2011, se distingue de ce qui a été mis en place par le Gouvernement flamand en 2019 sur deux points fondamentaux : le Conseil des médias prend seul les décisions suivant les critères fixés dans le Décret, et tout nouveau service doit faire l'objet d'une évaluation, sans qu'il faille avoir égard à quelque critère ou seuil d'ampleur financière.

Ailleurs en Europe

La Finlande, la France et l'Italie ne prévoient aucune procédure d'évaluation des nouveaux services.

L'Espagne prépare une procédure d'évaluation pour tout service qui dépasserait 10% du budget annuel de RTVE. Le test de valeur publique inclura une étude de l'impact sur le marché et une consultation publique.

En Croatie, les critères déterminant l'importance du nouveau service sont basés sur son impact (en termes d'audience), son coût (>2% du budget de HRT), l'origine du financement, son originalité et la durée d'exploitation prévue. Le test de valeur publique est initié par le radiodiffuseur public et inclut une consultation publique. Le dossier est ensuite transmis à l'autorité de la concurrence. La décision finale est prise par le régulateur.

En Allemagne, le test de valeur publique concerne les services en ligne et est mené par chaque éditeur de service public. Les autorités locales assurent une supervision du bon respect de la procédure mise en place.

En Irlande, tout nouveau service doit être approuvé par le Ministre en charge des médias qui consultera entre autres, le public et l'organe de régulation.

Aux Pays-Bas, le lancement d'un nouveau service doit être approuvé par le Ministre de la Culture sur base d'un avis rendu par le régulateur et l'autorité de la concurrence. Les concurrents potentiels peuvent également remettre un avis au Ministre dans le cadre de la procédure.

En Pologne, tout nouveau service important doit être inclus dans l'équivalent du Contrat de gestion de l'éditeur de service public. La définition de nouveau service important prend en compte un critère financier (fixé à 3% du coût total des missions de service public) et un critère qualitatif selon lequel le nouveau service diffère de façon importante des services précédemment fournis par l'éditeur. Le régulateur remet sa décision en se basant notamment sur une analyse de l'impact du service proposé sur la concurrence.

Au Royaume-Uni, une procédure d'évaluation en deux temps de tout nouveau service d'importance « matérielle » vise principalement à assurer le respect des règles de la concurrence. Dans un premier temps, la BBC évalue l'intérêt du public et les coûts estimés du service. Dans un second temps, le

régulateur vérifie l'importance « matérielle » du projet et étudie l'impact potentiel sur le marché audiovisuel.

Enfin, en Suède, tout nouveau service doit être évalué par l'éditeur (SVT). Seuls les services dont l'évaluation détermine qu'ils sont importants sont transmis au Gouvernement pour approbation. La procédure est d'application depuis 2011 et jusqu'à ce jour, aucun « nouveau service » n'a été transmis au Gouvernement pour approbation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Quand les critères de mise en œuvre d'un dispositif juridique de contrôle sont tellement élevés que le dispositif n'est jamais utilisé, on peut se demander si ce dispositif est réellement utile et s'il ne pourrait pas simplement disparaître sans autre forme de procès. Or, en l'espèce, le régime des aides d'Etat figure toujours dans le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne et les concurrents privés ont déjà pu montrer que le marché belge des médias est sensible aux incursions de l'acteur public sur un terrain où la concurrence est intense.

En confiant au CSA la tâche de valider, en dernier ressort, la nécessité ou non d'engager la procédure d'évaluation préalable visée à l'article 45 du Contrat de gestion, ce dernier identifiait l'autorité indépendante de régulation comme garante du respect d'une procédure visant à assurer la transparence et le bon fonctionnement concurrentiel et pluraliste du marché. Il conviendrait de revoir les critères d'évaluation et la procédure de validation par le Bureau du CSA pour confier à ce dernier un véritable droit de regard sur les décisions prises par le Conseil d'administration de la RTBF en cours d'exercice.

La RTBF défend farouchement son indépendance, et c'est légitime. Le CSA ne souhaite pas se substituer à son Conseil d'administration mais entend pouvoir effectuer un contrôle marginal qui validerait la bonne mise en œuvre du test de valeur publique. L'enjeu est de pouvoir respecter le dynamisme créatif de la RTBF tout en garantissant que les nouveaux services qu'elle met en œuvre restent compatibles avec ses missions de service public, et ce, en respectant également l'équilibre du marché.

Concernant le contrôle réalisé par le CSA, et donc les informations communiquées par la RTBF au CSA, il importe que le CSA puisse disposer des mêmes informations que le Conseil d'administration de la RTBF afin de pouvoir remplir pleinement sa mission de contrôle, que le nouveau service ou la modification de service existant aient été considérés importants ou non. Il est nécessaire d'adopter un langage sans équivoque à ce sujet dans la rédaction du sixième Contrat de gestion de la RTBF.

Concernant les critères menant à la qualification d'un projet de nouveau service comme « important », dans la mesure où de nouveaux services ou des modifications importantes de services existants pourraient avoir un impact sur le paysage audiovisuel de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le CSA souhaite que lui soient adressés un plus grand nombre de projets de nouveaux services et de modifications importantes de services existants.

A priori, trois approches sont possibles :

4. Ne rien changer aux critères ni à la procédure d'évaluation, ce qui reviendrait à entériner une formule dont l'ineffectivité a été démontrée et revient à renoncer à tout contrôle du lancement de nouveaux services par la RTBF ;
5. Modifier de façon marginale le texte de l'actuel article 45 du Contrat de gestion afin que les dossiers évalués par le CA de l'entreprise publique dans le cadre de la procédure « nouveaux

services importants » soient effectivement transmis au CSA, sans pour autant remettre en question les différents seuils sur lesquels l'UE a déjà marqué son accord ;

6. Favoriser l'autorégulation basée sur un principe de confiance, en confiant au CSA la mission de contrôler *a posteriori* les nouveaux services qui ont été lancés au cours de l'exercice écoulé. Cette approche peut être combinée avec une faculté optionnelle de consultation du CSA en cours d'exercice. Cette approche d'autorégulation suppose que l'éditeur public soit un véritable partenaire de l'activité régulatoire, avec pour objectif de respecter l'équilibre du marché audiovisuel.

OFFRE TEXTUELLE DE LA RTBF

CONTEXTE

La possibilité pour la RTBF de déployer une offre textuelle est prévue par l'article 42 *sexies* du Contrat de gestion relatif à « l'Offre en ligne composant les missions de service public de la RTBF ».

Le développement par la RTBF de son activité d'information rédactionnelle sur Internet a fait l'objet d'un litige juridique entre l'éditeur audiovisuel de service public et les éditeurs de presse écrite belges francophones. Ces derniers ont introduit des recours, d'abord au niveau national, puis par le dépôt d'une plainte auprès de la Commission européenne. Ils considéraient l'offre gratuite proposée par le site rtbf.be/info comme une concurrence déloyale susceptible de contrecarrer le développement de leurs modèles payants.

Par un avis rendu en mai 2014³⁰, la Commission s'est prononcée en faveur d'une définition exhaustive du périmètre des activités en ligne de la RTBF. Elle recommande : « *l'énumération précise et limitative des services qui entrent dans le mandat de service public de la RTBF et la précision que ces services doivent mettre l'accent sur les images et les sons et faire le lien avec les programmes de radio ou de télévision de la RTBF* ». En conséquence, le Gouvernement de la FWB s'est vu contraint de remanier le Contrat de gestion de la RTBF par avenant (décembre 2014). Ces modifications ont notamment abouti à l'ajout de l'article 42 *sexies* qui pose des conditions cumulatives au déploiement de l'offre rédactionnelle en ligne de la RTBF. Enfin, le cinquième Contrat de gestion (période 2019-2022) ajoute une restriction quantitative : l'éditeur doit veiller « *à ce que 51 % des articles de son site d'information en ligne ne dépassent pas 1.500 signes de textes, avec une marge de plus ou moins 5%, hors titres, intertitres et blancs* ».

BILAN

Le dernier avis annuel du CSA relatif à la concrétisation par la RTBF de son Contrat de gestion conclut à une divergence d'interprétation quant aux implications des conditions fixées au développement par la RTBF de son offre rédactionnelle sur Internet.

³⁰ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247174/247174_1555382_256_2.pdf

Conditions cumulatives

Les conditions cumulatives que l'offre d'information rédactionnelle en ligne de la RTBF doit respecter peuvent être synthétisées comme suit :

- Être en phase avec les missions de service public.
- Être en lien avec la programmation.
- Être produite ou traitée par ses propres rédactions.
- Être enrichie d'images et de sons.
- Pour minimum 51% des articles, ne pas excéder 1500 signes.

Il s'agit de conditions destinées à cadrer les activités d'édition d'informations textuelles en ligne de la RTBF. Il convient dès lors de leur donner une interprétation effective.

Effectivité de ces conditions

Condition 1 : Être en phase avec les missions de service public

Le cadre des missions de service public confiées à la RTBF couvre un éventail très large de thématiques. Pour autant, la *condition 1* ne peut être considérée comme rencontrée « *de facto* ». Son respect nécessite le maintien d'une vigilance de la part du régulateur et de l'éditeur. Le CSA procède en conséquence à des examens au cas-par-cas.

Condition 2 : Être en lien avec la programmation

La programmation de la RTBF, prise dans sa globalité, couvre un large éventail de thématiques. Afin d'être effective, la *condition 2* nécessite dès lors de situer ce lien avec la programmation dans un laps de temps autour de la publication du contenu rédactionnel, celui-ci devant être considéré comme l'amorce ou le prolongement d'une thématique traitée par un programme audiovisuel ou sonore.

Condition 3 : Être produite ou traitée par ses propres rédactions

La RTBF déclare que des consignes rédactionnelles sont données à ses journalistes afin de les inciter à étoffer le contenu en provenance des agences de presse. Ceci résulte d'une volonté éditoriale mais également d'une nécessité de performance au regard du fonctionnement des moteurs de recherches dont le référencement dépend de la plus-value apportée aux contenus.

Sur base de l'observation du site rtbf.be/info, le CSA constate toutefois la publication régulière de contenus rédactionnels assimilables à du relai de dépêches. Par conséquent, afin de donner plus de lisibilité à la condition, il conviendrait de préciser le niveau de plus-value permettant de justifier d'un « traitement » par les rédactions.

Condition 4 : Être enrichie d'images et de sons

Cette condition fait l'objet d'un suivi statistique par la RTBF. L'éditeur se réfère à son système de gestion des contenus, lequel est alimenté par les rédacteurs au moment de chaque publication d'article. Les données encodées portent notamment sur le nombre de caractères ainsi que sur la publication conjointe d'images et de sons.

En dépit de ces précautions, le bilan statistique de la RTBF conclut, pour l'année 2020, à la publication d'une proportion de 51,8% d'articles « enrichis d'images et de son ». Cette proportion tout juste majoritaire questionne le prescrit du Contrat de gestion. En effet, la condition n'étant associée à aucun objectif de quota, le Collège considère qu'elle s'applique théoriquement à l'ensemble des articles publiés. Dès lors, le CSA a interrogé la RTBF quant à une infraction potentielle à l'article 42 sexies, k, tiret 2, i) de son Contrat de gestion (voir ci-dessous).

Condition 5 : Restrictions Quantitatives

Sur ce point également, la RTBF dispose de données précises récoltées au moment de la publication des articles. Son dernier rapport annuel reprend les résultats par quadrimestre : Q1 = 51.3%, Q2 = 50.3% et Q3 = 52% pour une moyenne annuelle de 51.2%.

Au regard de ces données, l'objectif quantitatif de 51% d'articles n'excédant pas 1.500 signes (avec une marge de plus ou moins 5 %, hors titres, intertitres et blancs) est atteint de justesse pour 2020.

Divergence d'interprétations

Article 42 sexies :

« (...) La RTBF produit, diffuse et rend accessibles en ligne sur ses sites internet rtbf.be et/ou rtbf.be/auvio, et via les services de la société de l'information visés à l'alinéa e) ci-après, les contenus suivants :

(...) k) des contenus répondant aux missions visées aux articles 22 à 41 du présent Contrat de gestion, dans les limites visées ci-après :

-des contenus d'information connexes à ses programmes, en ce compris des contenus d'information, au sens repris ci-avant, comprenant des textes, des images et des sons, avec un accent sur les images et les sons, dans les limites visées ci-après :

- i. des contenus d'actualité, visant à alerter, montrer, certifier et expliquer les événements d'actualité, en mettant l'accent, sur son site d'information en ligne, sur des contenus d'information :
 - en lien avec les sujets développés ou à développer dans ses programmes de radio et de télévision ;
 - produits ou traités dans ses propres rédactions ;
 - enrichis d'images et de sons ;
 - et en veillant à ce que 51 % des articles de son site d'information en ligne ne dépasse pas 1.500 signes de textes, avec une marge de plus ou moins 5 %, hors titres, intertitres et blancs ;
- ii. des retranscriptions écrites intégrales, partielles, analytiques ou synthétiques de ses programmes ;
- iii. des chroniques, cartes blanches et éditoriaux en lien avec l'actualité en mettant l'accent sur ceux produits dans les rédactions de la RTBF ;
- iv. des dossiers thématiques, réalisés par la RTBF, seule ou en partenariat avec des tiers, en lien avec ses programmes de radio et de télévision ;
- v. des enquêtes et sondages d'opinions, en lien avec ses programmes de radio et de télévision, réalisés dans le respect des dispositions visées à l'article 22 du présent Contrat de gestion ;
- vi. des bases de données, en lien avec ses programmes de radio et de télévision, telles que des données chiffrées, agenda, résultats, photothèques, en lien avec l'information, à l'exclusion de bases de données à caractère pornographique ou érotique ;
- vii. d'autres contenus émanant des organismes de service public de radio et de télévision et des éditeurs de presse écrite imprimée belge francophone, quotidienne ou périodique, avec lesquels la RTBF a conclu des partenariats, et pouvant renvoyer à des contenus payants le cas échéant ».

Interprétation de la RTBF

La RTBF considère que son obligation se limite à « *mettre l'accent* » sur les articles comprenant des images et des sons. Elle assure que « *c'est en ce sens que cela a été négocié avec les services de la Commission européenne* », que cette condition « *n'implique aucune obligation quantitative quant à la manière dont cet accent est mis* » et que, d'ailleurs, aucune des conditions reprise à l'article 42 sexies n'implique d'approche quantitative si ce n'est celle explicitement formulée comme telle.

Interprétation du CSA

En vertu de l'article 42 sexies, k, tiret 2, la RTBF peut éditer « *des contenus d'information connexes à ses programmes, en ce compris des contenus d'information (...) comprenant des textes, des images et des sons, avec un accent sur les images et les sons* ». Ce libellé implique que la RTBF puisse déployer une offre rédactionnelle en ligne sous la forme d'articles écrits « *comprenant des textes des images et des sons* » et mettant « *un accent sur les images et les sons* ». Les articles doivent donc systématiquement comprendre des textes, des images et des sons. Et cette « *spécificité audiovisuelle* » doit en outre s'affirmer par un accent mis, au sein des articles, sur les images et les sons.

Le sous-point i. du tiret 2 stipule que l'éditeur doit mettre l'accent, au sein de son site d'information en ligne, sur certains contenus d'information, à savoir ceux « *enrichis d'images et de sons* » mais également ceux répondant aux deux autres conditions fixées (« *produits ou traités par les rédactions* », « *en lien avec la programmation* »). La nécessité de « *mettre l'accent* » semble donc porter ici spécifiquement sur les articles répondant aux trois conditions, ce qui laisse entendre que d'autres articles pourraient y déroger. Face à cette potentielle contradiction, le CSA comprend l'argumentaire de la RTBF repris ci-dessus. Mais il n'y souscrit pas.

En effet, le Collège constate que suivre l'interprétation de l'éditeur aurait pour conséquence de mettre en péril l'objectif du dispositif. Pour rappel, celui-ci consiste globalement à limiter les possibilités pour la RTBF de développer une offre rédactionnelle en ligne par la nécessité d'ancrer ses publications dans le caractère audiovisuel de ses activités.

Premièrement, la nécessité d'enrichir les articles d'images et de sons, ainsi que de mettre l'accent, au sein des articles, sur les images et les sons, figure dans le paragraphe introductif du point k). Il s'agit donc du contexte général dans lequel les autres composantes de l'article doivent être interprétées.

Deuxièmement, aucune précision n'est apportée, ni par le Contrat de gestion, ni au surplus par l'éditeur, afin de, suivant l'argumentaire de ce dernier, définir la manière dont l'accent devrait être mis sur les contenus d'information respectant les conditions du point i. La RTBF ne semble d'ailleurs procéder à aucune mise en valeur particulière au sein de son offre rédactionnelle en ligne car l'agencement des articles répond uniquement à une logique chronologique. Au surplus, si « *mettre l'accent* » devait être interprété dans le sens de « *garantir une certaine proportion* » d'articles qui puisse satisfaire aux conditions, le Collège considère qu'une proportion à peine majoritaire ne pourrait suffire.

Troisièmement, le Collège constate que l'interprétation de la RTBF rendrait ineffectives les conditions du point i. En effet, selon l'éditeur, il suffirait pour satisfaire à l'obligation qu'il mette l'accent, selon une méthode indéfinie, sur les articles répondant à ces conditions, peu importe la proportion dans laquelle

ces derniers sont présents sur son site. Il s'agit d'une interprétation inopérante qui confère une liberté presque totale à l'éditeur dans la manière dont il déploie son offre rédactionnelle en ligne.

Quatrièmement, l'interprétation de la RTBF conduit à ce que la condition d'enrichir les articles d'images et de sons s'impose plus strictement aux points ii. à vii. puisque le paragraphe introductif leur est applicable indépendamment de la mention potentiellement contradictoire des termes « mettre l'accent » au point i. Ceci paraît antinomique avec l'objectif poursuivi. En effet, tant les procédures introduites par Lapresse.be, que la décision de la Commission européenne et la modification subséquente de Contrat de gestion, visaient à renforcer l'ancrage audiovisuel des contenus d'information édités par la RTBF en vertu du point i. Le Collège considère dès lors que la mention « mettre l'accent », ainsi que le rappel de la condition « enrichis d'images et de sons », poursuivent, au-delà d'une potentielle contradiction dans les termes, la volonté exprimée dans le Contrat de gestion de renforcer ces conditions et non de les rendre inopérantes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le nouveau Contrat de gestion doit apporter des clarifications afin que le cadre fixé par l'article 42 *sexies* soit lisible, effectif et contrôlable.

- Ces clarifications du Contrat de gestion sont nécessaires pour éviter toute divergence d'interprétation. Ceci est en effet déterminant car cela conditionne l'effectivité des conditions cumulatives fixées pour le développement par la RTBF de son offre rédactionnelle en ligne.
- Il convient ensuite de consolider l'effectivité des conditions 2 (« être en lien avec la programmation ») et 3 (« être produite ou traitée par ses propres rédactions ») :
 - Par l'ajout d'une temporalité dans l'établissement d'un lien avec la programmation ;
 - Par la clarification de l'intensité de traitement attendu des contenus en provenance d'agences de presse.

INTENTION ÉDITORIALE ET EXPOSITION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

CONTEXTE

L'intention éditoriale concerne la possibilité laissée à la RTBF de choisir ses canaux de diffusion pour exposer ses programmes -répondant à ses missions de service public- aux différents publics qu'elle doit toucher.

Il s'agit tant de choix dans les horaires de diffusion et dans les médias traditionnels qu'elle édite (trois chaînes de télévision et huit chaînes de radio) que de choix entre le linéaire et le non-linéaire, le broadcast traditionnel et la diffusion sur Internet.

Selon l'article 18, les missions de service public de la RTBF doivent être mises en œuvre de manière équilibrée et transversale dans l'ensemble de son offre de services audiovisuels ou, à défaut, sur les services qui répondent aux besoins et habitudes de consommation de ses publics (divisés en quatre catégories³¹ depuis 2018).

Le présent chapitre entend faire un état des lieux des choix opérés par la RTBF ces dernières années par des constats sur son offre culturelle et sur son offre jeunesse.

En outre, l'analyse est opérée sous l'angle de l'article 20 de l'actuel Contrat de gestion relatif à l'« *Adaptation de l'offre de programmes des services de médias linéaires aux évolutions technologiques et aux habitudes de consommation du public* ».

Cet article a en effet été modifié de manière conséquente dans l'actuel Contrat de gestion afin de permettre à la RTBF de diffuser une partie de ses missions de service public sur « *ses services de médias audiovisuels non linéaires ou sur ses services de la société de l'information* » (pour la facilité, nous remplacerons cette formulation par « sur Internet³² » dans le reste de ce chapitre).

Cette possibilité est néanmoins encadrée, d'une part certaines missions conservent une obligation de diffusion linéaire sur les canaux traditionnels (télévisions et radios), d'autre part, le déplacement (sur Internet) de programmes remplissant des missions de service public ne peut se faire que moyennant certaines conditions.

³¹ Les quatre publics sont : « Nouvelles générations » (Tarmac & Ouftivi), « Jeunes adultes » (Tipik), « Nous » (publics en quête de rassemblement : La Une & Vivacité) et « Affinitaires » (publics passionnés : La Trois, La Première, Musiq3 & Classic21). Voir aussi : <https://rapportannuelrtbf.be/wp-content/uploads/2021/05/Rapport-annuel-RTBF-2020.pdf>, page 12.

³² En effet, que le service soit disponible en direct sur Auvio, une application ou une autre plateforme dont les réseaux sociaux ou à la demande donc en non linéaire, le moyen d'y accéder est toujours Internet.

Quant aux programmes qui conservent une obligation de diffusion sur les canaux linéaires « traditionnels »

Chaque article du cinquième Contrat de gestion de la RTBF relatif à une mission de service public (de l'article 22 à l'article 41) commence par la phrase suivante : « *Dans le respect des articles 20, 42 quater³³ et 42 sexies³⁴ du présent Contrat de gestion, la RTBF diffuse...* », s'ensuit la possibilité pour la RTBF de choisir son canal moyennant respect des conditions que nous rappelons ci-dessous. Cependant, pour certaines missions, des obligations fermes en matière de canal sont maintenues :

- L'information : obligations en TV et radio en termes de types de programme (journaux, séquences, débats, reportages, ...), de fréquence (nombre de diffusions hebdomadaires / mensuelles) et de sujets ;
- La culture³⁵ : obligations en TV et radio en termes de types de programme et diverses obligations de diffusion (quotas) ;
- La médiation : au moins 10 émissions par an en TV ;
- Le divertissement : au moins un programme de variété en TV³⁶ ;

Dans le 5^{ème} Contrat de gestion, il n'y a donc plus d'obligations fermes sur le linéaire pour les missions de contenu en matière d'éducation permanente, d'éducation aux médias, de sport et de programmes pour la jeunesse.

Quant aux conditions qui encadrent la possibilité de proposer des programmes de services publics uniquement (ou principalement) sur Internet

Le Contrat de gestion prévoit donc que la faculté laissée à la RTBF de diffuser ses programmes sur Internet plutôt que sur ses canaux linéaires ne peut être mise en œuvre que pour autant qu'elle soit :

- « *Justifiée par une modification des besoins de consommation des publics visés par lesdits programmes, dument étayée par des études internes ou externes ;*
- *Guidée par une utilisation plus rationnelle des moyens de financement alloués aux programmes en question, au regard des publics-cible à atteindre et sans affecter l'effectivité de la mise en œuvre de cette mission de service public ;*
- *Accompagnée d'une campagne d'information et d'éducation des publics, à la migration numérique des programmes vers des contenus mis à disposition sur les services de médias audiovisuels non linéaires et sur les services de la société de l'information. »*

De plus et toujours dans l'article 20, la RTBF ne peut faire basculer un de ses services de médias audiovisuels linéaires dans sa totalité ou la majorité des programmes linéaires relevant d'une de ses

³³ Art. 42 quater relatif aux « Services de médias audiovisuels non linéaires composant les missions de service public de la RTBF ».

³⁴ Art. 42 sexies relatif à l'« Offre en ligne composant les missions de service public de la RTBF ».

³⁵ L'obligation de diffuser 20 heures de création radiophonique par an et celle de diffuser au moins un programme consacré au cinéma, dans lequel les critiques conservent toute leur liberté éditoriale et rédactionnelle font exception, ces programmes pourraient donc ne pas être proposés en linéaire sur un canal traditionnel. Ce n'est cependant pas le cas à l'heure où nous rédigeons ces lignes.

³⁶ « ... destiné au grand public, mettant en valeur les auteurs-compositeurs, les artistes-interprètes, les réalisateurs, les créateurs et les producteurs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le cas échéant, en collaboration avec des producteurs, éditeurs et distributeurs de musique ou leurs associations. » Art. 33 du CG 5 RTBF.

missions de service public sur Internet, que pour autant que les évolutions technologiques et les habitudes de consommation du public le justifient, et moyennant le respect de la procédure d'évaluation préalable des nouveaux services importants et des modifications substantielles de services existants (art. 45) et l'autorisation préalable du Gouvernement.

ÉTAT DES LIEUX EN MATIÈRE DE PROGRAMMES CULTURELS

HORAIRE DE DIFFUSION ET CHOIX DU CANAL EN LINÉAIRE

Répartition des programmes de développement culturel sur les chaînes de télévision linéaires

En vertu de l'article 24 du Contrat de gestion, les missions de la RTBF en matière de culture doivent se développer de manière transversale dans le cadre de l'ensemble de son offre de services audiovisuels, sur tous les appareils de réception. Le Contrat de gestion précise également que la RTBF ne doit pas réserver son offre culturelle à une ou des chaînes de radio ou de télévision, et doit faire en sorte que son offre culturelle soit diversifiée, cohérente et optimale en fonction de l'identité qu'elle donne à ses services audiovisuels et en fonction des publics visés par ces mêmes services audiovisuels.

Le Contrat de gestion prévoit que la RTBF concrétise sa mission de développement culturel à tout le moins sur ses services linéaires. L'article 25.4 prévoit en effet une série d'obligations à rencontrer « au moins en télévision ».

Les analyses menées lors des contrôles successifs de la RTBF par le CSA confirment que l'éditeur remplit ses obligations, en proposant une programmation culturelle sur chacune de ses chaînes et en couvrant chaque discipline, de même que chaque créneau horaire. Certaines obligations sont rencontrées de justesse, notamment concernant le spectacle vivant³⁷.

En 2017, dans le cadre de la préparation du 5^{ème} Contrat de gestion, le CSA avait procédé à une analyse approfondie de la mission de développement culturel de la RTBF sur base d'un échantillon de programmes diffusés en 2016. Certains des points analysés ont fait l'objet d'une mise à jour, notamment l'analyse de la répartition des programmes de développement culturel de la RTBF selon ses chaînes. Comme décrit en introduction, le CSA s'est basé sur les données de 2019, ceci permettant de travailler sur base d'un échantillon « hors année covid ».

Remarque méthodologique : étant donné l'impact de la crise sanitaire sur la programmation culturelle de la RTBF en 2020, le choix a été fait de se baser, pour évaluer la programmation culturelle proposée par l'éditeur sur ses services linéaires, sur les données relatives à l'exercice 2019³⁸. Le CSA souligne néanmoins qu'en 2020, notamment via l'initiative #Restart, la RTBF a proposé davantage de programmes

³⁷ Pour plus de développement, il est renvoyé aux avis du CSA concernant les contrôles annuels de la RTBF.

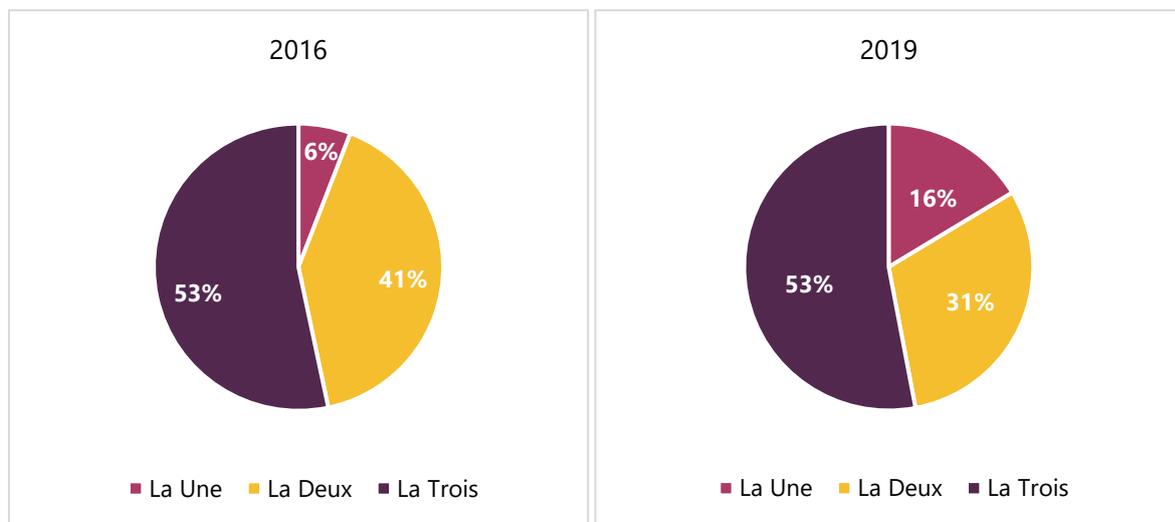
³⁸ La méthodologie exclut les œuvres de « stock » et les programmes d'information pour se concentrer sur les formats télévisuels produits ou coproduits par la RTBF et destinés à valoriser des artistes, des disciplines, des œuvres ou des lieux culturels. Ces programmes sont considérés en première diffusion et hors boucle de nuit. Les programmes « 69 minutes Sans Chichis » et « C'est du belge » sont intégrés au corpus car, bien que le développement culturel ne soit pas leur objet premier, certaines éditions de ces programmes contribuent à la mission en valorisant des personnalités artistiques et leurs actualités.

culturels sur ses chaînes linéaires en ajoutant divers formats courts de mise en valeur de la vie culturelle et patrimoniale et en adaptant son offre existante aux conditions de confinement. La répartition de l'offre culturelle entre les chaînes a également été améliorée, davantage de contenus étant proposés sur La Une.

L'analyse de l'offre culturelle proposée sur les services non linéaires de l'éditeur se base quant à elle sur les données de l'exercice 2020, nombre de contenus ayant été développés sur Auvio au cours de cet exercice.

Répartition (durée) des programmes de développement culturel

(1^{ère} diffusion et hors boucle de nuit)



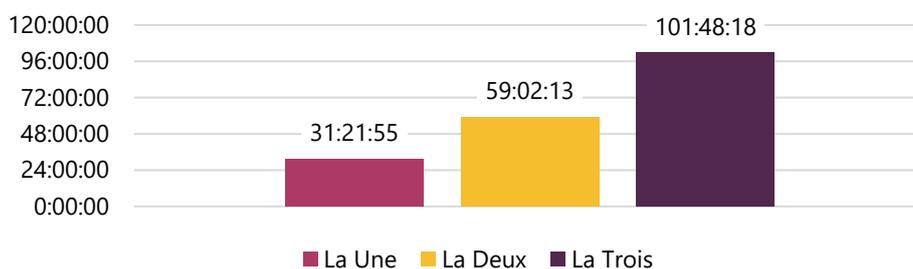
Source : CSA

De manière historique, la plupart des programmes culturels sont diffusés sur La Trois, la chaîne proposant plus de la moitié de la programmation culturelle de l'éditeur (53%). La Une et La Deux/Tipik se partagent l'autre moitié, à raison de 16% de la programmation culturelle sur La Une et 31% sur La Deux/Tipik. Ces données marquent une évolution par rapport aux constats faits lors du bilan du 4^{ème} Contrat de gestion. En 2017, le CSA avait en effet procédé à une analyse similaire sur base d'un échantillon de quelques mois prélevé sur l'année 2016. Si l'on observe un progrès entre 2016 et 2019 en ce qui concerne la répartition des contenus entre les chaînes, les programmes proposés sont en outre plus variés : en effet, si en 2016 l'entièreté de la programmation culturelle de La Une était assurée via les séquences culturelles du seul programme généraliste « C'est du Belge », en 2019 la chaîne proposait cinq programmes différents, pour la plupart davantage spécialisés³⁹.

³⁹ En plus de « C'est du belge », ont été diffusés sur La Une en 2019 les programmes de développement culturel suivants : « Je sais pas vous » (musique), « L'agenda Ciné » (cinéma), « Stoemp, peket et des rawettes » (patrimoine local) et Tout le Baz'Art (transversal), représentant une durée totale de plus de 31h sur l'année.

Durée annuelle des programmes de développement culturel en 2019

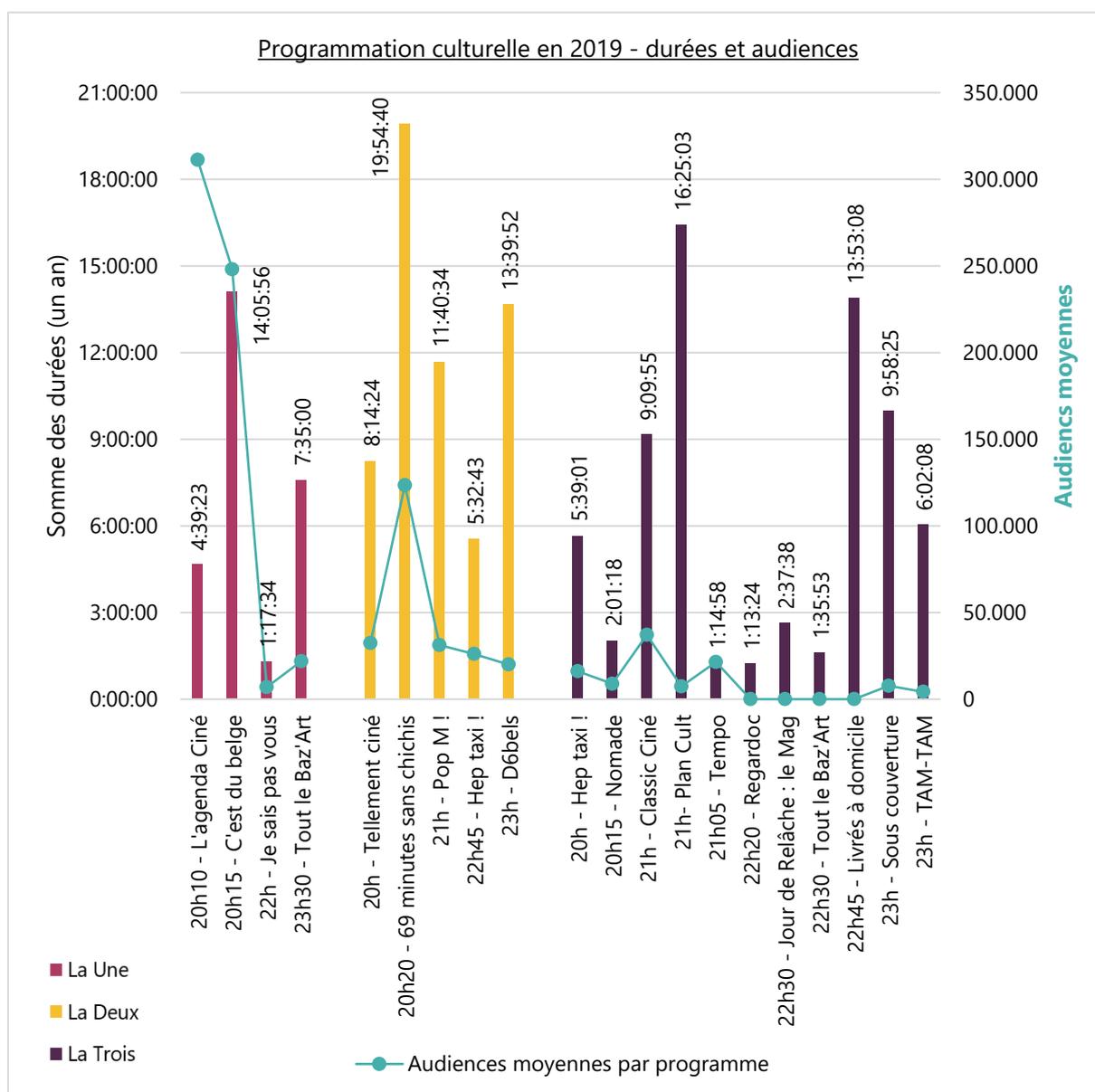
1^{ère} diffusion de l'année et hors boucle de nuit



Source : CSA

Programmation culturelle en 2019 (télévision)

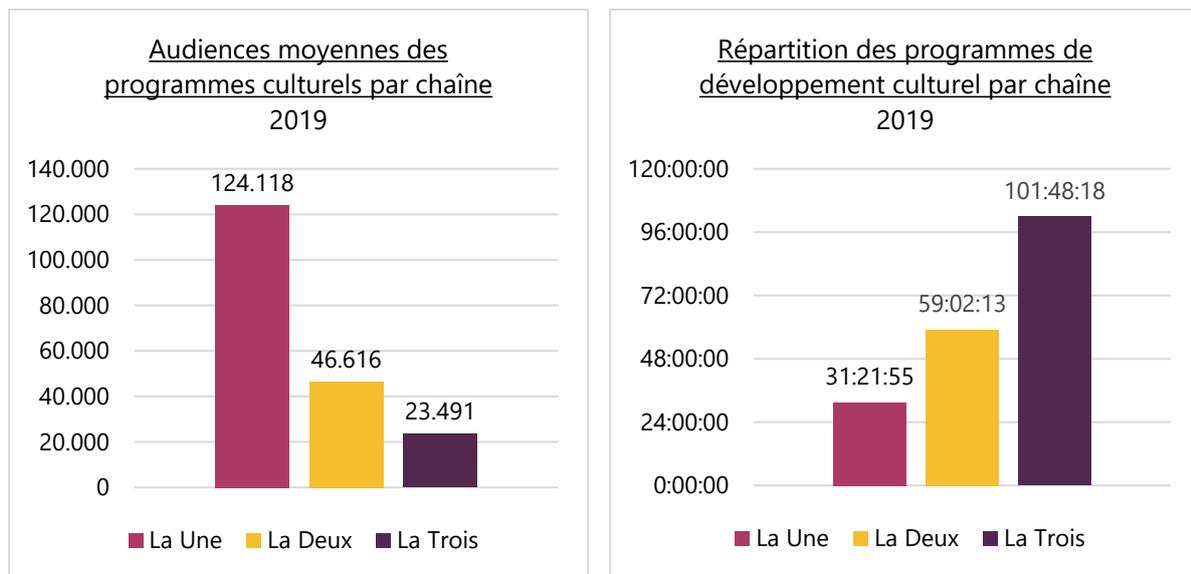
Durées et audiences par chaîne, par programme et selon l'heure de diffusion



Source : CSA avec le CIM

Les deux premiers programmes les plus visionnés sont diffusés sur La Une, les deux suivants sur La Deux/Tipik et La Trois⁴⁰. Ces quatre programmes ont tous été diffusés à des heures de grande écoute (avec un début entre 18h et 20h30).

En comparant les durées de diffusion par chaîne aux données d'audiences, on observe que si La Une propose la durée la plus courte de programmes culturels, ceux-ci concentrent néanmoins la majorité des audiences. Le constat est le même pour La Trois qui, si elle diffuse la plus importante durée de programmes, ne représente qu'une faible proportion des audiences, notamment en raison des horaires de diffusion tardifs des programmes (deux tiers d'entre eux étant diffusés après 22h30).



Source : CSA avec le CIM

EXPOSITION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC EN LINÉAIRE ET SUR INTERNET : EXEMPLE DES SPECTACLES DE SCÈNE

L'article 25.4 du Contrat de gestion prévoit que la RTBF diffuse, en télévision, au minimum 12 spectacles de scène par an produits en FWB, dont au moins 10 sont des œuvres théâtrales, avec au moins 4 nouvelles captations théâtrales par an.

En 2020, la RTBF déclarait avoir diffusé une trentaine de spectacles de scène, dont une quinzaine d'œuvres théâtrales, rencontrant donc son obligation.

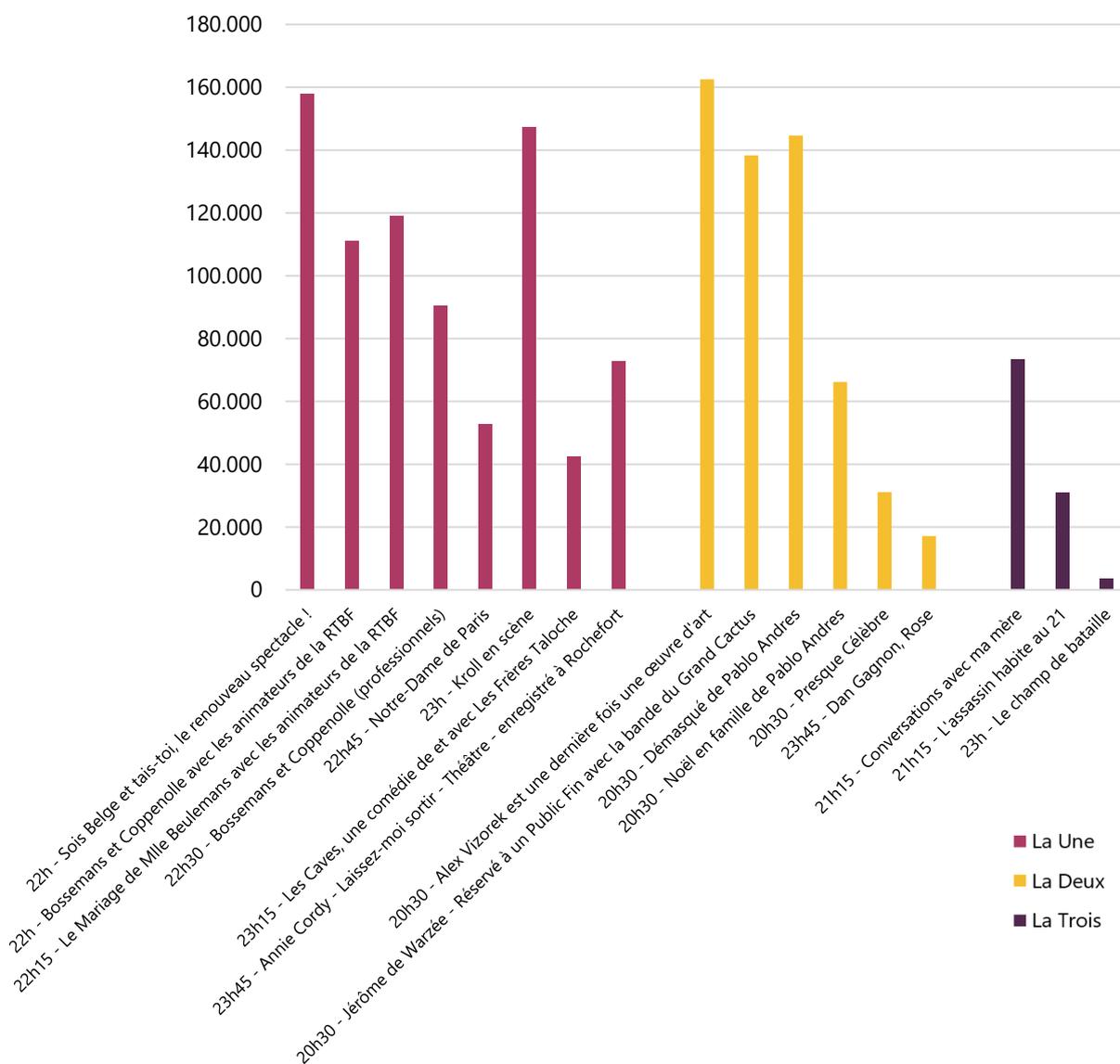
Par ailleurs, au cours de ce même exercice, dans le cadre du plan Restart, la RTBF a capté un grand nombre de spectacles à destination d'Auvio, « afin de se mettre en phase avec les nouveaux usages qui se sont renforcés avec la pandémie ». Cette initiative s'est maintenue en 2021 avec « Le théâtre s'offre à vous », dans le cadre duquel la RTBF déclare avoir mis en ligne 31 pièces de théâtre.

⁴⁰ Pour les programmes suivants, les données d'audience n'ont pu être obtenues : « Jour de relâche », « Tout le Baz'Art » (diffusion sur La Trois), « Le Doc de tout le Baz'Art », « Regardoc » et « Livrés à Domicile ». Ces programmes n'ont dès lors pas été comptabilisés dans le calcul des moyennes d'audience par chaîne.

Audiences des spectacles diffusés en linéaire

L'audience moyenne des spectacles diffusés par la RTBF sur ses chaînes linéaires en 2020 s'élevait à 86.000 téléspectateurs. On observe des disparités importantes dans les audiences en fonction, notamment, du type, de l'heure et de la chaîne de diffusion des spectacles : certaines captations plus « grand public », diffusées sur La Une ou La Deux/Tipik à des heures de grande écoute, présentent des audiences avoisinant les 160.000 spectateurs⁴¹ ; un spectacle davantage « de niche », diffusé sur La Trois après 23h présente une audience de moins de 4000 personnes⁴². Pour la majorité des spectacles diffusés, l'audience se situe entre 30.000 et 160.000 téléspectateurs.

Audience des spectacles de scène diffusés en linéaire en 2020 par chaîne et selon l'horaire de diffusion



Source : CSA avec le CIM

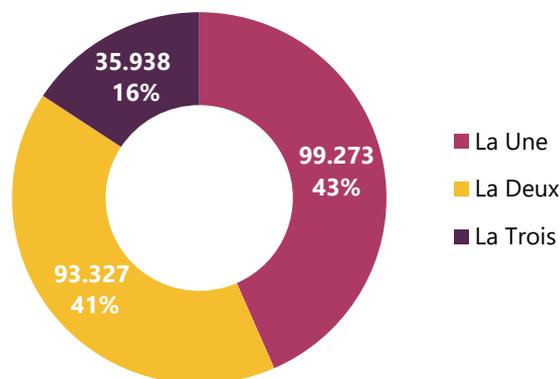
⁴¹ « Alex Vizorek est une dernière fois une œuvre d'art » (diffusé à 20h30 sur Tipik, plus de 162.000 téléspectateurs) ; « Sois Belge et Tais-toi » (diffusé sur La Une à 21h50, plus de 157.000 téléspectateurs).

⁴² « Le Champ de Bataille » (diffusé sur La Trois à 23h : 3583 téléspectateurs).

Mettant en regard les audiences et les horaires de diffusion des spectacles, on observe que les contenus bénéficiant de la meilleure audience ont été diffusés pour la plupart à des heures de grande écoute (début entre 20h30 et 22h30), sur La Une ou sur La Deux/Tipik. De manière générale et sans surprise, la majorité des spectacles diffusés avant 23h bénéficient d'une audience plus importante que ceux diffusés en seconde partie de soirée.

Les audiences moyennes (par spectacle) des captations diffusées en linéaire en 2020 s'élèvent à respectivement 99.273 téléspectateurs sur La Une, 93.327 téléspectateurs sur La Deux/Tipik et 35.938 téléspectateurs sur La Trois.

Audiences moyennes des spectacles de scène sur les trois chaînes linéaires de la RTBF



Source : CSA avec le CIM

Analyse des audiences sur Auvio

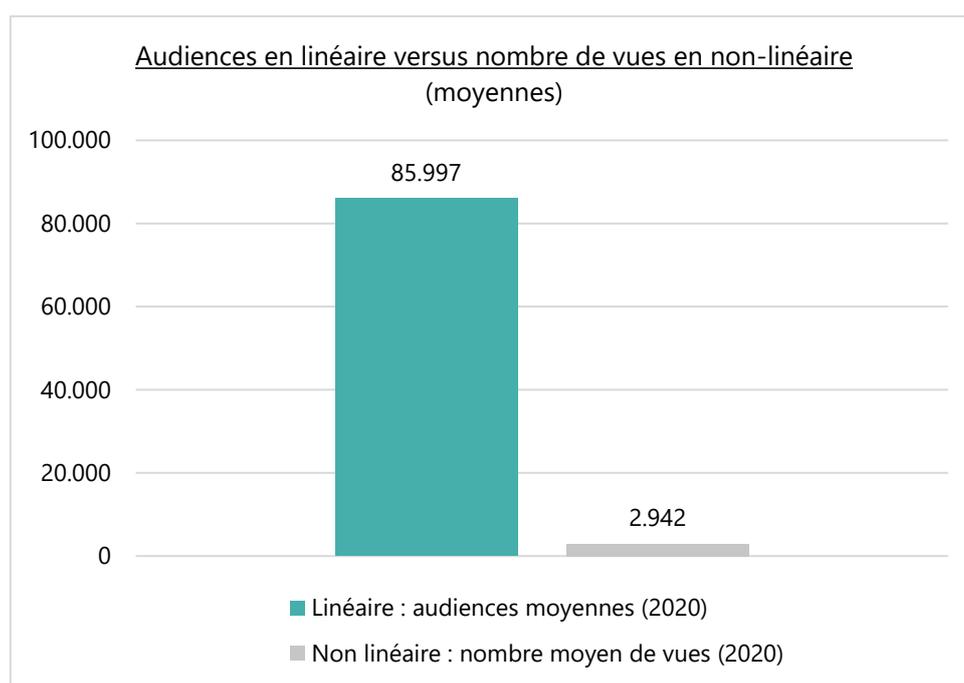
En 2020, la RTBF a mis en ligne une série de captations de spectacles sur Auvio, dans le cadre du plan #Restart. Le CSA a analysé la couverture de ces contenus, afin de la comparer aux audiences des diffusions de spectacles en linéaire⁴³.

A l'issue de cette comparaison, le CSA constate un écart extrêmement marqué entre les audiences des spectacles diffusés en linéaire et celles des spectacles disponibles en ligne. Le nombre de vues moyen d'une captation diffusée sur Auvio en 2020 s'élève en effet à 2.942 vues, soit seulement 3% de l'audience

⁴³ Remarque méthodologique : le décompte des vues des spectacles diffusés en ligne a été effectué le 3 mars 2022, pour les spectacles mis en ligne en 2020 et toujours disponibles en ligne à cette date (10 spectacles). Certaines des captations mises en ligne en 2020 ayant fait l'objet d'une diffusion limitée dans le temps et n'étant plus disponibles au moment de l'analyse, l'échantillon ne comprend pas l'entièreté des œuvres théâtrales diffusées sur Auvio en 2020. Néanmoins, les audiences étant calculées *en moyenne*, le nombre de vues des captations disponibles donne une première idée de la couverture des spectacles de scène diffusés sur Auvio. Une analyse des spectacles diffusés sur Auvio en 2021, pour lequel le CSA dispose d'un échantillon plus large, complète celle de 2020.

moyenne d'un spectacle diffusé en télévision⁴⁴. Ce pourcentage est un peu plus élevé pour les spectacles ayant fait l'objet d'une diffusion tant en linéaire qu'en ligne (5%)⁴⁵, signe d'un possible effet incitant d'une diffusion en télévision sur la consommation en ligne.

Ces données de 2020 doivent par ailleurs être relativisées compte tenu du faible nombre de spectacles disponibles en ligne à la date de l'analyse⁴⁶ et de leur longue durée de disponibilité, ceux-ci étant en ligne depuis parfois plus de deux ans. Si l'on observe les audiences des spectacles mis en ligne en 2021, exercice pour lequel le CSA dispose d'un échantillon beaucoup plus large de captations encore disponibles⁴⁷, l'audience moyenne s'élève à 797 vues par spectacle, ce qui représente moins de 1% des audiences en linéaire des spectacles en 2020.



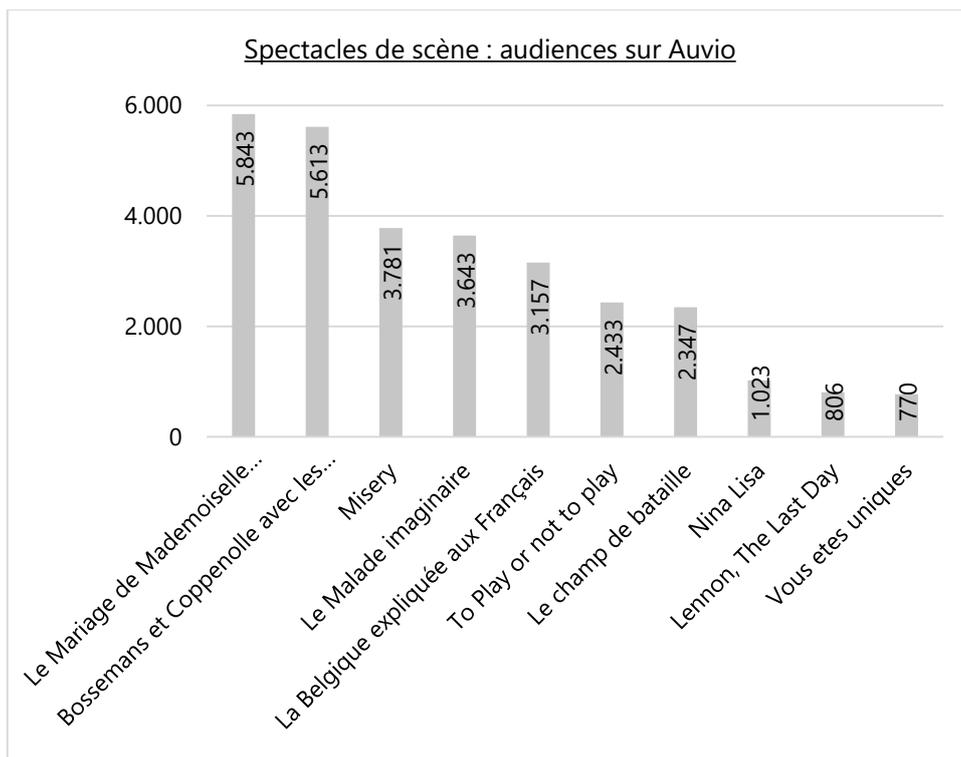
Source : CSA avec le CIM

⁴⁴ Le spectacle le plus visionné ayant été vu 5.843 fois (« Le mariage de Mademoiselle Beulemans, avec les animateurs de la RTBF », mis en ligne le 24 mars 2020) ; et le spectacle le moins visionné ayant été vu 770 fois (« Vous êtes uniques », mis en ligne le 16 décembre 2020).

⁴⁵ « Le mariage de Mademoiselle Beulemans, avec les animateurs de la RTBF » : 119.132 téléspectateurs lors de sa diffusion en linéaire ; 5.843 vues sur Auvio ; « Bossemans et Coppenolle, avec les animateurs de la RTBF » : 111.220 téléspectateurs lors de sa diffusion en linéaire ; 5.613 vues sur Auvio.

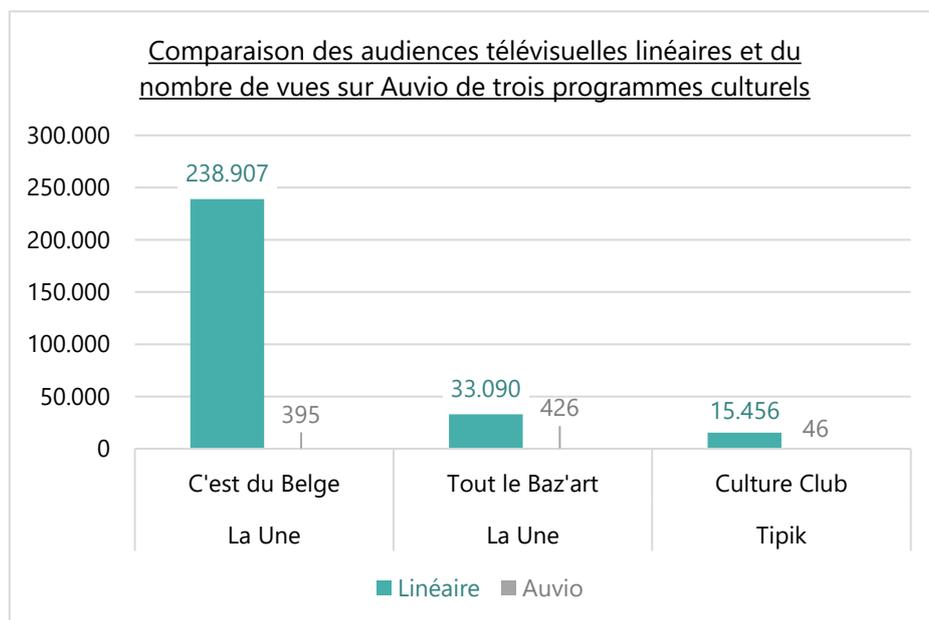
⁴⁶ 10 spectacles (voir note 6 : « remarque méthodologique »).

⁴⁷ 41 spectacles.



Source : CSA

Si l'on procède à une comparaison sur un échantillon⁴⁸ de programmes culturels, les constats sont du même acabit, comme le montre le graphe ci-dessous :



Source : CSA

⁴⁸ Huit occurrences de chaque programme (éditions diffusées en télé au second semestre 2021) ont été comparées (audiences CIM pour la télé, nombre de vues sur la plateforme Auvio pour la diffusion internet). Le relevé du nombre de vues sur Auvio a été fait le 11 mars 2022.

L'écart est très conséquent, même si le rapport d'un programme à l'autre peut grandement varier, en effet, pour « C'est du Belge », la diffusion télé est plus de 600 fois plus vues que sur Auvio, le rapport est de plus de 300 pour « Culture Club⁴⁹ » et « n'est plus que » de 78 pour « Tout le Baz'art ».

CULTURE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous pouvons donc faire les constats suivants :

- En linéaire, même si les programmes culturels sont répartis sur les différentes chaînes et aux différents horaires, les contenus sont davantage consommés à des heures de grande écoute, sur les deux chaînes principales de la RTBF ;
- La chaîne la moins exposée en termes d'audiences concentre aujourd'hui la plupart des contenus culturels, qui sont proposés dans leur majorité en seconde partie de soirée, et ne bénéficient que d'une audience limitée ;
- En non linéaire, si beaucoup de contenus (inédits ou en rattrapage) sont mis en ligne, leurs audiences restent extrêmement limitées et sans commune mesure avec celles du linéaire, il apparaît donc au Collège que l'usage des possibilités prévues par l'article 20 pour compléter notamment l'obligation en matière de diffusion de spectacles vivants (art. 25.4 a) et b)) ne rencontre pas le public et peine dès lors à convaincre le régulateur que l'offre sur Internet peut remplacer l'offre linéaire, à tout le moins actuellement.

Afin que la RTBF rencontre de manière optimale sa mission de service public en matière de développement culturel, le CSA recommande de :

- Maintenir des obligations culturelles à atteindre en linéaire ;
- Fixer des obligations à rencontrer spécifiquement sur La Une et/ou Tipik ;
- Fixer des obligations de diffusion à des heures de grande écoute ;
- Encourager la promotion des contenus disponibles sur La Trois ;
- Encourager le développement d'une mise en valeur particulière des contenus culturels en ligne afin de faciliter leur découverte.

⁴⁹ Il est possible que le faible nombre de vues de Culture Club s'explique par le fait que c'est un agenda culturel alors que les deux autres programmes sont plus intemporels.

ETAT DES LIEUX EN MATIERE DE PROGRAMMES POUR LA « JEUNESSE »

CONTEXTE

Les objectifs en matière de programmes pour la jeunesse sont définis par le Contrat de gestion aux articles 35 (définition), 36 (objectifs généraux), 37 (objectifs en matière de programmes pour les enfants de 4 à 14 ans) et 38 (objectifs en matière de programmes pour les adolescents et jeunes adultes de 15 à 24 ans).

La jeunesse est donc divisée en deux catégories d'âge : les 4-14 ans et les 15-24 ans (le Contrat de gestion précédent distinguait le public « enfants » (de 4 à 12 ans) de celui des « adolescents » (de 12 à 18 ans)).

Parmi les objectifs inscrits à l'article 36, la RTBF doit diffuser : « ...des programmes valorisant la participation et l'expression directe, pluraliste, individuelle et collective des jeunes de la Fédération Wallonie-Bruxelles, dans toute leur diversité ... »

BILAN

Offre

Durant cette dernière décennie, la RTBF a construit progressivement deux labels, fournisseurs principaux des contenus « jeunesse » :

- Depuis 2011, « **OUFtivi** » rassemble la programmation de la RTBF à destination des 4 à 12 ans. En télévision, le service est diffusé en partage de canal avec La Trois et occupe en continu la tranche 6h-20h la semaine comme le week-end. La programmation d'OUFtivi est aussi disponible en direct ou à la demande via le site internet de la RTBF.
- Depuis 2017, le média numérique « **Tarmac** » rassemble une partie de l'offre jeunesse de la RTBF en s'adressant aux 15-25 ans. L'offre se décline à travers un site web, une radio diffusée sur le web et en DAB+, une application mobile, une chaîne Youtube, mais aussi via Facebook, Instagram, TikTok et Snapchat. Tarmac est principalement dédié au hip hop et à la culture urbaine mais dès ses débuts, le média s'est aussi donné une vocation sociétale, notamment en produisant tous les 2-3 jours la capsule IZI News qui traite de l'actualité, ou en abordant dans de nombreux contenus des thématiques telles que l'environnement ou la sexualité, sur un ton qui peut séduire d'autres publics jeunes que les seuls fans de culture hip hop.

L'offre pour les enfants (OUFtivi) est donc notamment disponible en télévision linéaire alors que l'offre pour les adolescents et jeunes adultes (Tarmac) est très majoritairement diffusée via Internet avec une forte présence sur les médias sociaux (seule exception, le flux audio Tarmac diffusé en DAB+).

Pendant de nombreuses années, les avis du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA déploraient la pauvreté de la programmation spécifiquement destinée aux adolescents et l'absence de programmes valorisant la participation et l'expression directe des jeunes. Cependant, la création de Tarmac en 2017 a largement permis au CSA de revoir ces constats. En effet, depuis sa création, Tarmac a réussi à toucher un important public jeune comme en témoignent les chiffres ci-dessous :

En 2019⁵⁰ :

- La chaîne Tarmac sur Youtube engrangeait à elle seule 20 millions de vues sur les 46 millions que comptabilisait la RTBF sur la plateforme ;
- Une compétition d'eSport retransmise par Tarmac sur Twitch en direct a rassemblé 374.000 internautes, ce qui correspond à l'audience de l'Europa League cumulée sur La Deux/Tipik et Auvio ;
- Des séquences « élections » conçues exclusivement pour une diffusion sur Internet ont été visionnées 169.000 fois sur la page FB de Tarmac.

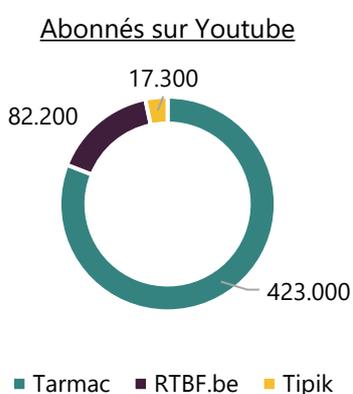
En 2022⁵¹, l'offre Tarmac proposée sur ses quatre médias sociaux principaux totalise les scores suivants :

	Youtube ⁵²	Facebook ⁵³	Instagram ⁵⁴	Tik Tok ⁵⁵
Abonnés	423.000	1.320.698	236.000	165.700
Mention J'aime		378.145		1.900.000
Nombre de publications			2.524	
Nombre de vues	105.520.591 ⁵⁶			

Source : CSA

Outre les données d'abonnement, les autres chiffres d'audience disponibles sur les différents canaux variant largement, il n'est malheureusement pas possible de les mettre en relation.

A titre de comparaison, il faut cependant noter que le compte générique RTBF.be⁵⁷ actif depuis 2006 sur YouTube totalise environ 16 millions de vues et 82.200 abonnés et le compte Tipik actif depuis 2009 totalise quant à lui environ 14,3 millions de vues et 17.300 abonnés.



⁵⁰ Source : <https://www.lesoir.be/230209/article/2019-06-12/rbf-ces-formats-qui-ont-cartonne-cette-saison>

⁵¹ Chiffres relevés le 14 mars 2022.

⁵² <https://www.youtube.com/c/TarmacRTBF/about>

⁵³ facebook.com/TarmacRTBF/about

⁵⁴ <https://www.instagram.com/tarmac.be/>

⁵⁵ <https://www.tiktok.com/@tarmac>

⁵⁶ Une vue sur YouTube est comptabilisée à partir de 30 secondes de visionnage.

⁵⁷ <https://www.youtube.com/c/rbf/about>



Source : CSA d'après Youtube

Par ailleurs, la RTBF développe également des initiatives digitales, hors du label Tarmac, vers les adolescents, en particulier les plus jeunes :

- « Niouzz+⁵⁸ », une version des Niouzz sur Instagram proposant 3 à 4 stories par semaine et des quizz sur l'actualité.
- « Spit⁵⁹ », construit autour d'un collectif de youtubeurs aborde des thématiques telles que la pop culture, la télé réalité, l'écologie, ...
- Des webséries produites ou coproduites par la RTBF agrégées sur Youtube sur le compte Tik Dog – RTBF⁶⁰ (et également disponibles sur Auvio).
- « La Roue » proposé sur Twitch durant les confinements. L'émission en live était animée par un gamer connu. Sous le couvert du jeu et de l'humour, ce programme a visé l'expression des jeunes, notamment leurs ressentis face à la crise sanitaire.
- « MAJ⁶¹ » (pour mise à jour) sur Tik Tok propose de l'information vers le public des 12-15 ans, abordant des thématiques comme le gaming, la culture des réseaux sociaux, l'environnement, mais aussi l'actualité plus générale.
- Enfin, en 2021, la RTBF a créé une plateforme de gaming, RTBF IXPé. Il s'agit d'un média transversal consacré aux jeux vidéo, à l'eSport et à la culture 2.0. Si le gaming touche différents publics de jeunes et de moins jeunes, il touche particulièrement de nombreux adolescent.es pour lesquel.es c'est un loisir fédérateur.

⁵⁸ <https://www.instagram.com/niouzzplus/>

⁵⁹ https://www.youtube.com/c/SPIT_RTBF/about

⁶⁰ <https://www.youtube.com/c/TikDogRTBF/about>

⁶¹ <https://www.tiktok.com/@miseajour>

Canaux de diffusion

Actuellement, l'offre visant les enfants est donc diffusée pour une part en télévision et pour une autre sur Internet.

L'offre spécifique visant les adolescents et les jeunes adultes est quant à elle uniquement diffusée sur Internet (certains contenus ne sont même disponibles que sur les médias sociaux et pas sur Auvio). Même si le succès rencontré par cette offre est variable, certaines propositions -notamment plus récentes- n'ayant pas encore totalement atteint leurs publics, le CSA a estimé dans ses avis 2018 et 2020 que cette partie de l'offre jeunesse rencontrait les conditions de l'article 20 du Contrat de gestion en ce sens qu'elle se justifie par une modification des besoins de consommation du public visé, que l'utilisation rationnelle des moyens est démontrée dans la mesure où la RTBF produit depuis 2017 bien plus de contenus spécifiquement destinés aux adolescent.es qu'auparavant et que cette offre a fait l'objet de campagnes de promotion. Au surplus, le public cible composé de « digital native » est à priori moins concerné par le problème de la fracture numérique.

JEUNESSE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Concernant les programmes destinés aux enfants :

- Pour le régulateur, le maintien d'une programmation jeunesse sur le linéaire traditionnel semble nécessaire. En effet, même si la télévision connectée est de plus en plus présente dans les foyers, la consommation sur Internet, même des enfants, se fait beaucoup de façon individuelle via un PC, une tablette, voire un smartphone. En revanche, la TV qui occupe souvent une position centrale dans le foyer se consomme plus aisément à plusieurs, en famille, favorisant ainsi les échanges et le partage.
- Considérant donc l'importance de ne pas favoriser une consommation individuelle dès le plus jeune âge, le CSA est d'avis qu'à côté d'une offre sur Internet, l'éditeur public poursuive sa programmation quotidienne vers les plus jeunes en journée sur un service linéaire TV exempt de publicité.

Concernant les programmes destinés aux adolescents et aux jeunes adultes :

- Constatant qu'une majorité des adolescent.es privilégie la consommation des médias sur Internet plutôt que sur les médias traditionnels tout en considérant l'intérêt sociétal de la présence de l'éditeur public, de ses valeurs et de son expertise sur les réseaux sociaux et sur les plateformes de partage ; relevant encore que, de par leur format, les productions digitales ont l'avantage de favoriser naturellement « *la participation et l'expression directe* » (art. 36) des jeunes dans les contenus qui leur sont destinés, le CSA valide le fait que la RTBF propose majoritairement ses contenus adressés spécifiquement aux adolescent.es et aux jeunes adultes de la FWB via les médias digitaux.
- Cependant, proposer majoritairement les programmes pour adolescents sur le digital ne signifie toutefois pas que l'éditeur doit renoncer entièrement à des programmes pour les jeunes sur ses services linéaires plus propices au partage intergénérationnel. L'étude menée par le CSA en 2019 et 2020 sur les modes de consommation des services de médias audiovisuels en FWB, M.A.P. (Médias : Attitudes et Perceptions), relève que si le visionnage de vidéos en ligne est dominant chez les 15-19 ans qui, de plus, sont ceux qui utilisent le plus un équipement individuel

pour consommer des médias, elle relève aussi que la télévision reste très populaire pour ce public qui souvent la regarde tout en consommant d'autres contenus sur smartphone ou PC⁶².

CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS

Canaux et horaires de diffusion en linéaire

Concernant la question de l'exposition des missions de service public aux heures de grande écoute et réparties entre les canaux de diffusion linéaires, le CSA constate une exposition assez équilibrée notamment en matière d'information et d'éducation permanente. Sur la mission culturelle, le constat est un peu plus nuancé comme le montre notre développement ci-dessus.

En matière d'offre jeunesse, la question se pose différemment dès lors qu'il est acquis qu'une partie de cette offre n'est plus exposée sur le linéaire, conformément à cette possibilité prévue par l'article 20.

Même si les constats sont plutôt positifs, il apparaît au régulateur que le maintien, voire le renforcement, du principe de transversalité et d'équilibre prévu à l'article 18 est indispensable.

Diffusion sur Internet

Sur l'usage de la possibilité laissée à la RTBF de proposer la majorité des programmes linéaires relevant d'une de ses missions de service public sur Internet ou de faire basculer un de ses services de média audiovisuel dans sa totalité sur Internet, le CSA n'a pas relevé, au cours des contrôles des derniers exercices, de véritable glissement, hormis bien sûr, celui de l'offre ado/jeunes adultes. En effet, des programmes remplissant toutes les missions de contenus de service public sont encore présents sur le linéaire. Et pour cause, comme en témoignent nos constats en matière de culture notamment, le public ne semble (du moins pas encore) ni prêt, ni au rendez-vous.

Ceci étant, le Collège perçoit la complémentarité⁶³ des offres et l'intérêt de cette complémentarité entre le linéaire « traditionnel » et Internet.

Cependant, l'analyse de l'article 20, de la situation en 2022 et des enjeux à venir soulève les remarques et questions suivantes :

- Parmi les conditions prévues à l'article, le Collège estime qu'il faudrait ajouter une référence claire à des données d'audience fiables et neutres permettant d'objectiver la pertinence du basculement du linéaire traditionnel vers Internet ;
- Dans le même ordre d'idée, tout basculement devrait être justifié par une note d'intention de la RTBF indiquant la stratégie poursuivie pour atteindre ses publics où ils se trouvent, en conquérir de nouveaux, détaillant la campagne d'information / promotion prévue et la stratégie de passerelle invitant les publics à passer d'une offre à l'autre ;

⁶² Voir notamment p. 91 à 112 de l'Etude MAP (https://www.csa.be/wp-content/uploads/MAP/CSA_Etude-MAP-WEB-HR.pdf).

⁶³ Voir notamment p.168 à 176 de l'Etude MAP.

En outre :

- Ne faudrait-il pas garantir, dans le futur Contrat de gestion, un minimum de programmes sur le linéaire traditionnel dans toutes les missions de service public ? En ce compris dans les programmes jeunes, notamment dans un objectif de cohésion et de partage intergénérationnel ?
- Les conditions fixées par l'article 20 sont-elles suffisantes ? En tout état de cause, la procédure d'évaluation prévue par l'article 45 (nouveaux services importants/modifications substantielles de services existants) est inefficace comme en témoigne notre analyse (voir page 34).
- Comment la RTBF entend-elle garantir la suggestion, la découverte, la surprise hors diffusion linéaire ? D'autant que l'approche par publics mise en place en 2018 pourrait tendre plutôt à les segmenter. La question de la visibilité des missions de service public hors du linéaire est également posée dans la partie relative à Auvio (voir page 28). Elle est aussi liée à celle des algorithmes de recommandation (voir page 30).
- Lorsqu'il s'agit de missions de service public, pouvons-nous attendre que les publics aillent chercher eux-mêmes des contenus sur des supports moins accessibles ?
- Enfin, si l'évolution des besoins et de la consommation permet effectivement une migration importante des missions de service public sur Internet, il conviendra de se poser la question du maintien des canaux linéaires octroyés à l'éditeur public, du moins dans de telles proportions.

Pour terminer, il subsiste un doute sur le rôle du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA quant à l'évaluation de la conformité par la RTBF des conditions prévues par l'article 20. Pour la clarté et l'efficacité, il conviendrait de confier cette mission de vérification au CSA, soit dans le cadre de son avis annuel, soit et ce serait plus cohérent, dans le cadre d'un avis qui serait demandé en amont de l'autorisation préalable du Gouvernement prévue au dernier paragraphe de l'article. Cette disposition serait d'ailleurs en phase avec l'avis demandé au Bureau du CSA dans le cadre de la procédure d'évaluation des nouveaux services importants/modifications substantielles de services existants (article 45).

PRODUCTION PROPRE

CONTEXTE

En vertu de l'article 11 de son Contrat de gestion, la RTBF doit privilégier la production propre des programmes de ses services audiovisuels.

L'article précise que : « *La RTBF programme, en moyenne journalière calculée par année civile, dans ses services de médias audiovisuels linéaires relevant du service universel, **au moins 10h de programmes audiovisuels réalisés en production propre, et au moins 20h de programmes de radio réalisés en production propre, en ce compris les éventuelles rediffusions effectuées d'une année à l'autre** »⁶⁴.*

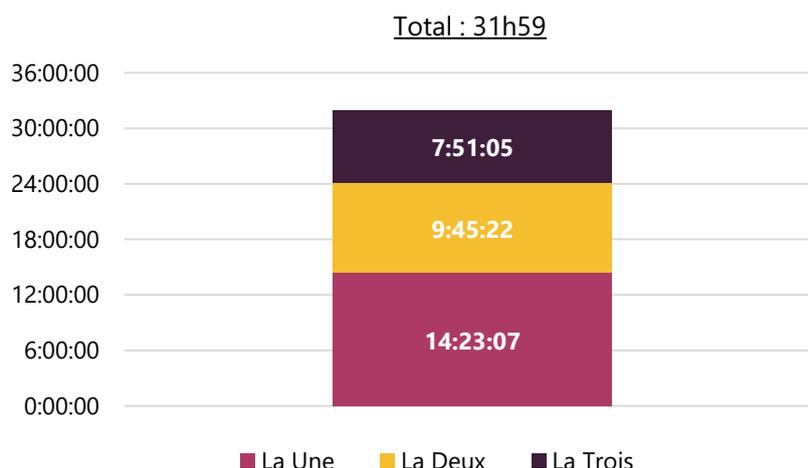
Le Contrat de gestion prévoit par ailleurs que dans le cadre de la convergence des médias, les chaînes de télévision peuvent proposer des **programmes composés d'une retransmission filmée en direct du programme des chaînes de radio**, les programmes de production propre pouvant être comptabilisés tant en radio qu'en télévision.

Enfin, l'article 2.I) du Contrat de gestion précise que les **coproductions sont comptabilisées au prorata** du budget réellement engagé par la RTBF dans le budget de production⁶⁵.

BILAN

Télévision

Production propre (moyenne journalière) par service télévisuel en 2020



⁶⁴ Dans le Contrat de gestion précédent, ces durées s'élevaient respectivement à 9h de programmes télévisés et 18h de programmes de radio.

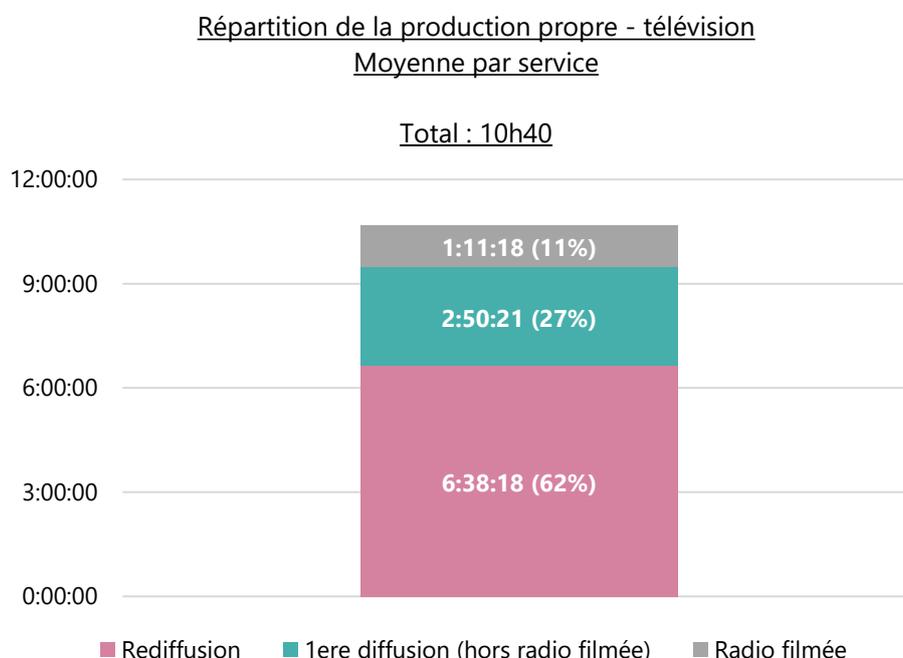
⁶⁵ Exemple : si la RTBF investit 100.000 euros dans un budget de production total de 500.000 euros, la durée du programme ainsi coproduit est comptabilisée comme de la production propre à hauteur de 20%.

En 2020, la RTBF a diffusé, en moyenne journalière calculée par année civile, 31h59 de programmes audiovisuels réalisés en production propre sur ses trois chaînes linéaires, soit **une moyenne quotidienne de 10h40 de production propre par service**.

La production propre telle que comptabilisée inclut :

- Les programmes diffusés en **première diffusion** (hors radio filmée) : **27 %** du volume total de production propre (8h31 pour les 3 services cumulés, soit 2h50 en moyenne par service) ;
- Les **rediffusions**⁶⁶ : **62 %** du volume total de production propre (19h54 pour les 3 services cumulés, soit 6h38 en moyenne par service). Ces rediffusions sont constituées à 88% de rediffusions de programmes au cours de la même année, et 12% de rediffusions d'une année à l'autre ;
- Les programmes de **radio filmée**⁶⁷ : **11 %** du volume total de production propre (3h34 pour les 3 services cumulés, soit 1h11 en moyenne par service).

Cette répartition reste globalement stable d'année en année.

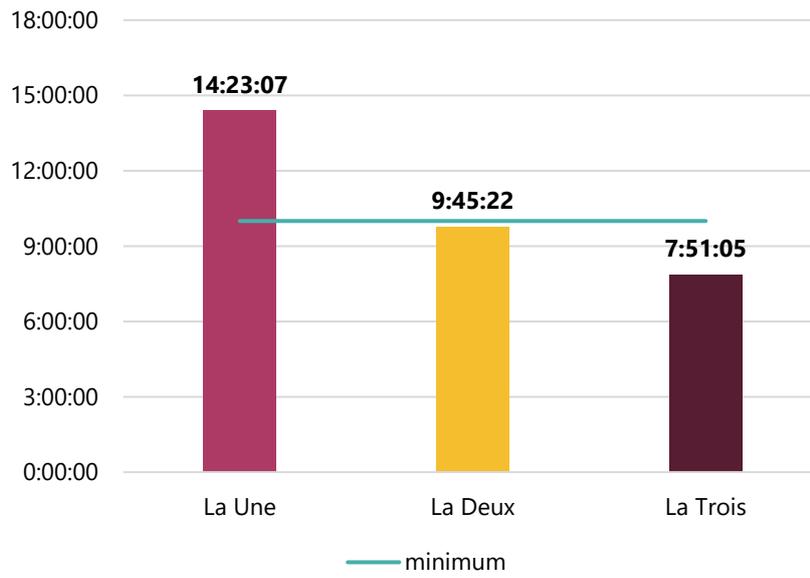


Considérée par service, seule la Une atteint 10 heures de production propre journalière, qu'elle dépasse largement. Néanmoins, le seuil est rencontré en moyenne sur les 3 chaînes, l'importante diffusion de production propre sur la Une permettant de contrebalancer une diffusion moindre de programmes produits en propre sur la Deux et la Trois.

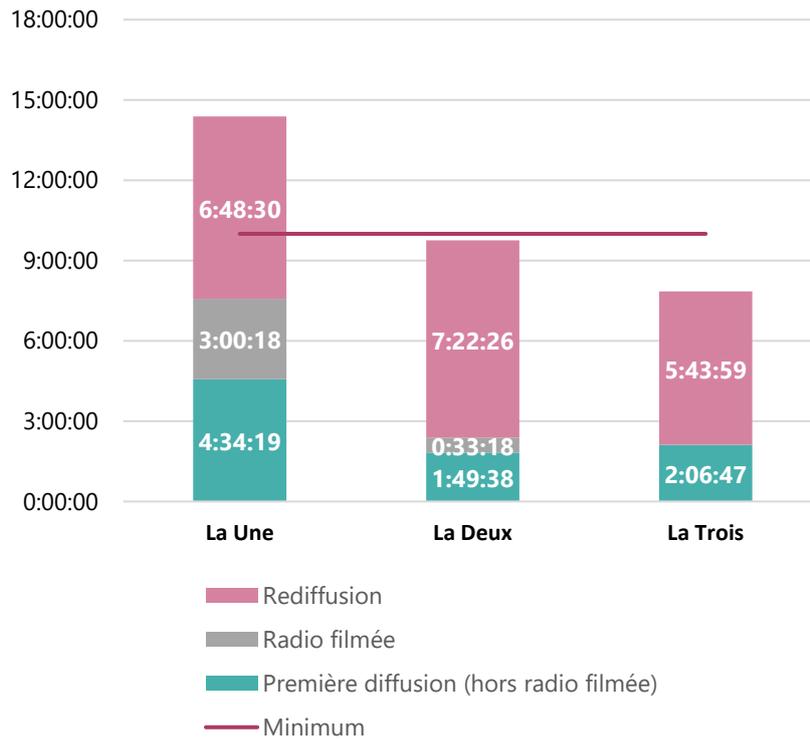
⁶⁶ Tant les programmes rediffusés d'une année à l'autre que ceux rediffusés au cours de la même année.

⁶⁷ Remarque méthodologique : Bien que constituant au sens strict des programmes primo-diffusés, les programmes de radio filmée ont été comptabilisés à part étant donné leur statut et leur volume. En incluant ceux-ci dans la catégorie « première diffusion », les premières diffusions représentent 38% de la durée totale de production propre.

Production propre (TV) réelle par chaîne



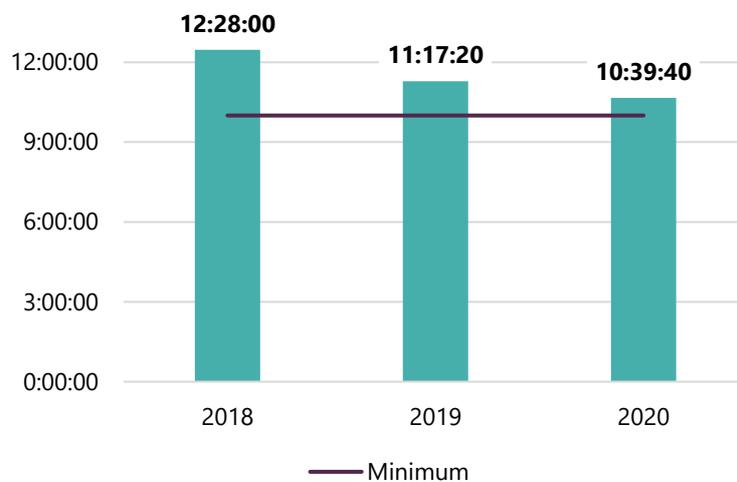
Répartition de la production propre par chaîne - détail



Evolution de la durée de production propre sur les services télévisuels

Malgré une augmentation des obligations en matière de production propre entre les 4^e et 5^e contrats de gestion, on observe une **diminution de la durée de production propre diffusée par l'éditeur ces 3 dernières années** : 12h28 par chaîne et par jour en moyenne en 2018, 11h17 en 2019, 10h40 en 2020, soit une **diminution moyenne de 8% chaque année**.

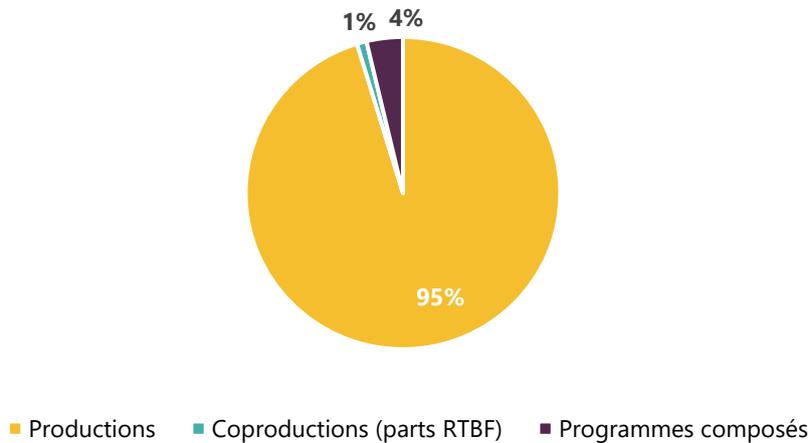
Durée de la production propre (télévision)
Moyenne journalière par service télévisuel
Evolution 2018-2020



Types de programmes produits en propre

La RTBF déclare comme production propre trois types de programmes : les **productions** (programmes 100% RTBF), les **coproductions** (dont la durée est comptabilisée au prorata de l'investissement de la RTBF) et les « **programmes composés** », que la RTBF définit comme « *un programme qui comporte une partie de programmes achetés, préachetés, commandés et/ou coproduits par un tiers et une partie de programme réalisé par la RTBF* ». En 2020, la durée de production propre était répartie comme suit : **95% de productions, 1% de coproductions (prorata de la contribution de la RTBF) et 4% de programmes composés**. Cette répartition reste globalement stable d'année en année.

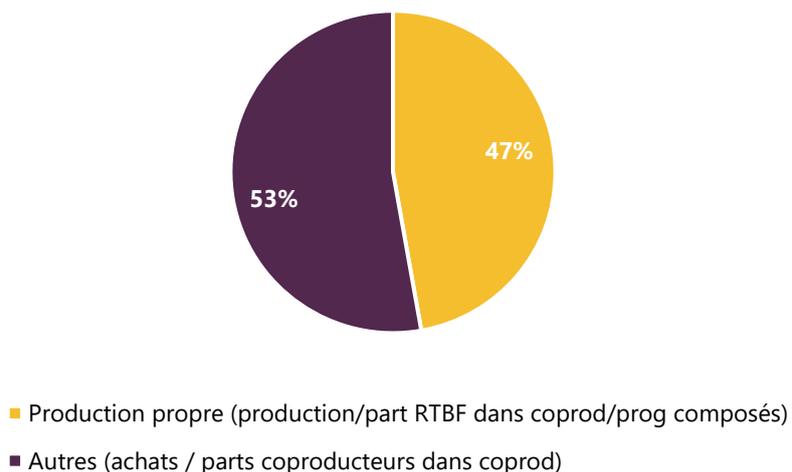
Répartition de la production propre de la RTBF
(services télévisuels)



Programmation globale de l'éditeur

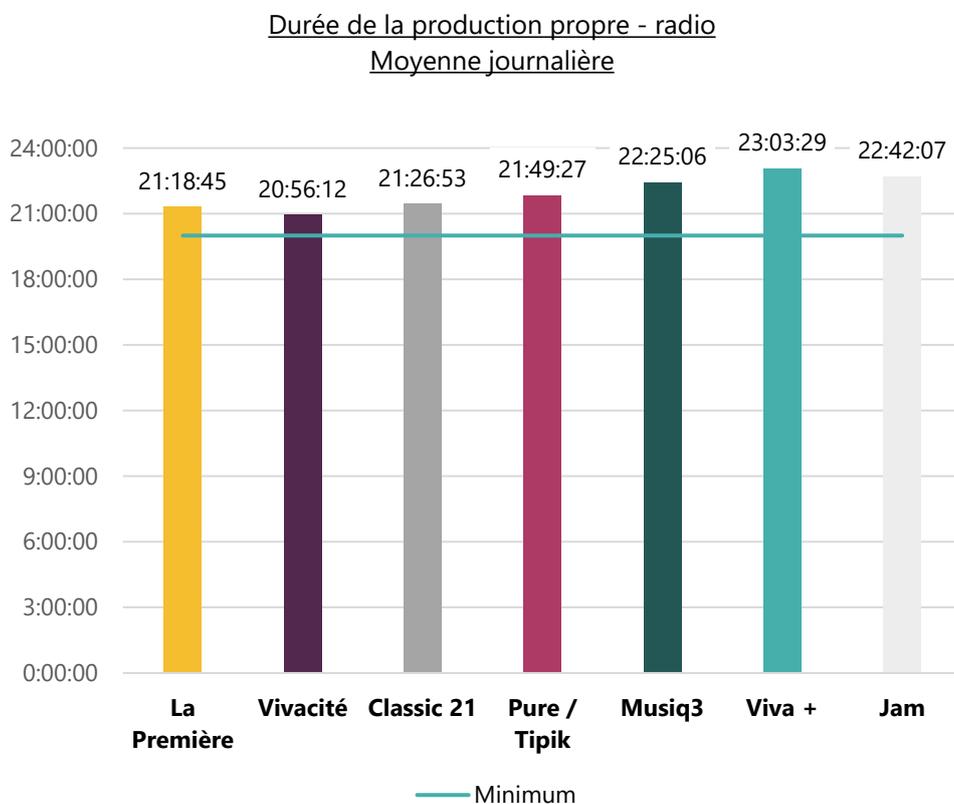
Dans l'ensemble, **la production propre représente 47% du temps de diffusion total des services télévisuels linéaires de la RTBF**. Les 53% de temps de diffusion ne constituant pas de la production propre sont composés des achats (47%) et des durées équivalant aux parts des autres coproducteurs dans les coproductions (6%).

Répartition du temps de diffusion par types de programmes
(services télévisuels)



Radio

La RTBF a dépassé en 2020 le seuil de 20 heures de production propre quotidienne sur chacun de ses huit⁶⁸ services. Ces durées restent stables d'année en année.



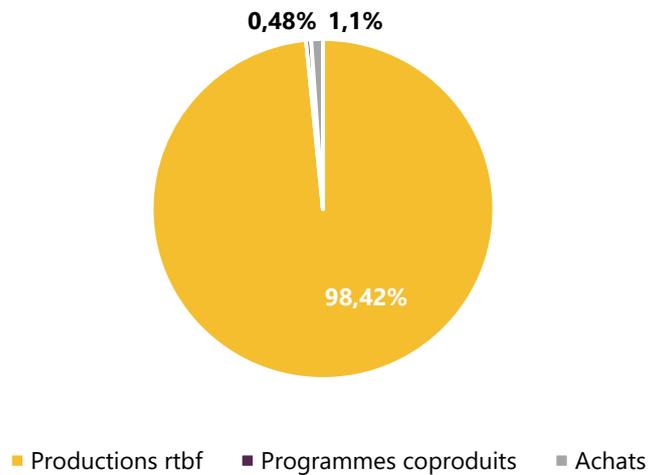
Pour l'entièreté de ses services radiophoniques, la RTBF comptabilisait en 2020 une moyenne de 153 heures et 42 minutes par jour de production propre, **soit une moyenne de 21 heures et 57 minutes de production propre journalière par service.**

La production propre représente **98.62%** du temps de diffusion global (hors publicité) des radios

Les achats représentent une moyenne de 1.1% du temps de diffusion total, les programmes coproduits représentent 0,48% du temps total de diffusion total et la production RTBF (hors parts en coproductions) représente 98,42% du temps total de diffusion.

⁶⁸ Les données pour le service linéaire DAB+ Tarmac ne nous ont pas été communiquées mais d'après la liste des programmes achetés, ce service remplit également son obligation de production propre.

Répartition du temps de diffusion par type de programme
(radio)

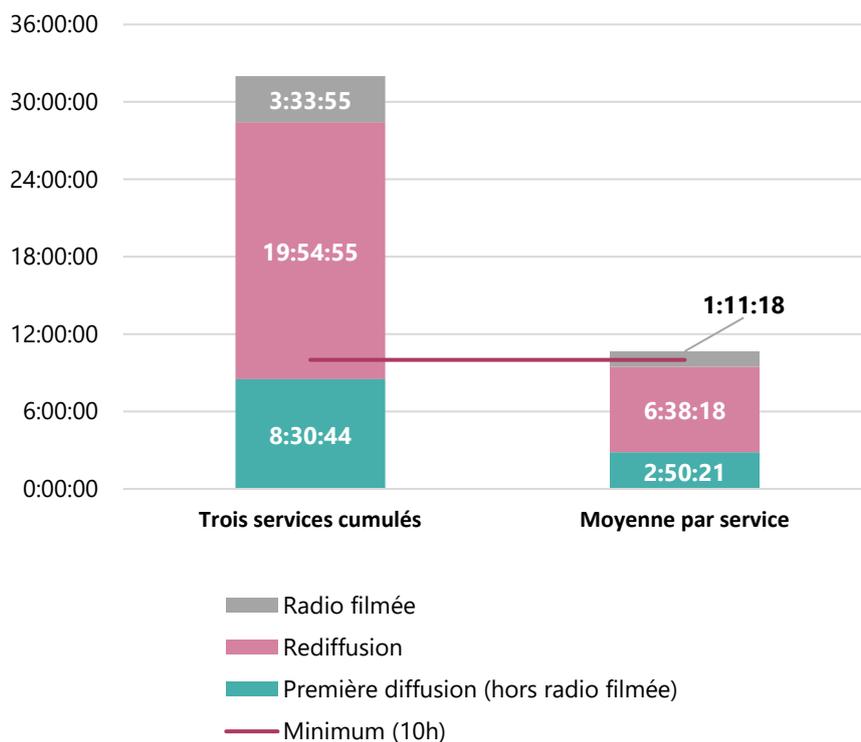


QUESTIONS EN SUSPENS ET CLARIFICATIONS SOUHAITÉES

Comptabilisation et services concernés

Le Contrat de gestion prévoit actuellement que « La RTBF programme, en moyenne journalière calculée par année civile, dans ses services de médias audiovisuels linéaires relevant du service universel, au moins 10h de programmes audiovisuels réalisés en production propre, et au moins 20h de programmes de radio réalisés en production propre (...) ». La formulation de cet article ne permet actuellement pas de déterminer le mode de comptabilisation et les services concernés par cette durée : **les durées indiquées doivent-elles être atteintes sur tous les services pris collectivement (10h de production propre sur les trois services télévisuels cumulés ; 20h sur les huit services radiophoniques cumulés), ou par service (10h sur chaque service télévisuel et 20h sur chaque service radiophonique, à tout le moins en moyenne) ?**

Comparaison des modes de comptabilisation de la production propre (services télévisuels)



Actuellement, en l'absence de précisions, le CSA interprète l'article 11 de la manière la plus large possible. Néanmoins, l'analyse du Contrat de gestion ainsi que les constats effectués lors des différents contrôles de l'éditeur invitent à adopter une interprétation plus restrictive, selon laquelle **les quotas de 10h et 20h de programmes produits en propre devraient être rencontrés sur chacun des services télévisuels et radiophoniques de l'éditeur, à tout le moins en moyenne**. Différents éléments viennent appuyer cette interprétation :

- Premièrement, une comptabilisation par service semble répondre à l'intention générale du Contrat de gestion qui stipule que la RTBF privilégie la production propre dans ses programmes. La portée de cet article serait en effet bien moindre si les quotas devaient être rencontrés sur les services pris cumulativement : à titre d'exemple, en télévision, la durée minimale de production propre équivaldrait à une moyenne de 3h20 de programmes produits en propre par chaîne par jour. En radio, elle s'élèverait à moins de 3h par jour par service. Cela pose question au regard de l'intention présumée du législateur, a fortiori si les durées de production propre intègrent, comme le Contrat de gestion le prévoit actuellement, les programmes rediffusés et les programmes de radio filmée.
- Par ailleurs, la RTBF rencontre déjà actuellement et de manière stable ces quotas *par service*, à tout le moins en moyenne. En radio, la durée de 20h par jour est chaque année rencontrée par la RTBF sur chacun de ses services. En télévision, si chaque service pris séparément n'atteint pas le seuil de 10h, celui-ci est rencontré chaque année en moyenne (les durées plus élevées de production propre sur la Une contrebalançant celles de la Deux et la Trois).

- Prévoir une durée par service permet enfin à la RTBF d'ajouter ou supprimer des services télévisuels ou radiophoniques sans impacter négativement le volume de production propre proposé au public sur chacune de ses chaînes.

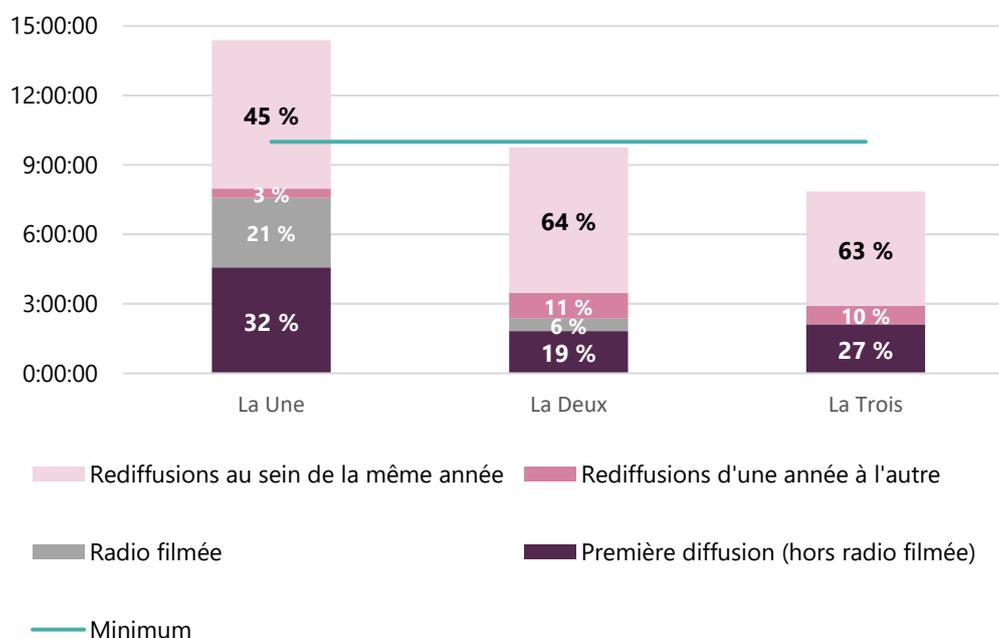
Le Contrat de gestion gagnerait dès lors à préciser le mode de comptabilisation de ces durées de production propre. A titre d'exemple, l'actuel article 19 du Contrat de gestion (relatif aux quotas de diffusion) précise que les quotas doivent être atteints par la RTBF « *dans l'ensemble et sur chacun des services* ». Cette formulation permet d'éloigner tout doute quant au mode de comptabilisation employé.

Statut des rediffusions

L'article 11 précise que la durée de production propre comprend les éventuelles rediffusions *effectuées d'une année à l'autre*.

Dans sa formulation, l'article n'aborde pas le statut des rediffusions effectuées *au sein d'une même année*. Actuellement, le CSA comptabilise ces programmes multidiffusés au cours d'une même année comme de la production propre. Cet élément gagnerait néanmoins à être précisé, le volume des rediffusions de programmes au cours d'une même année représentant, en télévision en 2020, 88% des rediffusions, soit 55% du volume total de production propre. En effet, s'il était décidé de ne plus le comptabiliser, les quotas de production propre pourraient ne plus être rencontrés.

Répartition des types de programmes
(moyenne journalière) - télévision



Statut de la radio filmée

Le Contrat de gestion prévoit que dans le cadre de la convergence des médias, les chaînes de télévision peuvent proposer des **programmes composés d'une retransmission filmée en direct du programme des chaînes de radio**, les programmes de production propre pouvant être comptabilisés tant en radio qu'en télévision. Les programmes de radio filmée sont donc inclus dans le calcul des durées de production propre des chaînes de télévision.

Le CSA réitère ses constats des années précédentes concernant la prise en compte de ces formats : Il rappelle notamment que les programmes de radio filmée sont à ce jour exclus de la comptabilisation de la production propre des médias de proximité⁶⁹. Si la prise en considération de la radio filmée devait néanmoins être maintenue dans le prochain Contrat de gestion, il conviendrait de rester attentif à son volume (actuellement 11% du volume total de production propre).

Statut des programmes composés en télévision

Lors de ses contrôles annuels, le CSA observe qu'en télévision, la RTBF déclare comme production propre, outre les programmes produits intégralement par la RTBF et des programmes coproduits, ce qu'elle identifie comme des **programmes « composés », soit des « des programmes qui comportent une partie de programmes achetés, préachetés, commandés et/ou coproduits par un tiers et une partie de programmes réalisés par la RTBF »**. Sont déclarés comme programmes composés des contenus comme le Jardin extraordinaire, Les carnets du Bourlingueur, Retour aux sources, Crimes et Indices, etc. En 2020, ces programmes représentaient 4% du volume total de production propre de la RTBF, soit près de 436 heures (1h11 par jour) sur les trois chaînes.

Si en l'absence de précisions à ce sujet dans le Contrat de gestion, le CSA a jusqu'ici validé ces contenus au titre de production propre, leur statut pose question. En effet, le Contrat de gestion, s'inspirant directement du Décret SMA, définit la production propre comme les programmes *« conçus par le personnel (de la RTBF), composés et réalisés par lui et sous son contrôle, ainsi que les programmes coproduits par la RTBF, au prorata du budget réellement engagé par elle.*

Actuellement, aucun seuil d'implication de la RTBF n'est établi pour comptabiliser ou non un programme « composé » au titre de production propre. Or, si certains programmes comprennent en effet un ajout important de la RTBF (débat, présences d'invités, remontage, etc.) et pourraient donc être compris comme *« conçus, réalisés et composés »* par elle, à tout le moins en partie, d'autres programmes sont diffusés sans aucune autre modification que l'ajout d'un générique RTBF et/ou d'une rapide introduction par un animateur ou journaliste de l'éditeur⁷⁰. Dans ce cas, il paraît difficilement concevable de pouvoir comptabiliser les programmes dans leur intégralité comme de la production propre, l'implication de la RTBF étant résiduelle.

La question se pose dès lors de la qualification de ces formats au titre de production propre : ceux-ci doivent-ils automatiquement être considérés comme de la production propre, peu importe le seuil

⁶⁹ Art 3.2.1-4, §1, dernier alinéa du Décret SMA du 4 février 2021.

⁷⁰ A titre d'exemple, la RTBF déclarait en 2020 comme programmes composés -et donc comme production propre- des formats comme « Le Doc du Bourlingueur », constitué d'un documentaire externe d'une cinquantaine de minutes, auquel est ajouté un générique RTBF de 20 secondes ; ou encore « Crimes et Indices », constitué d'un contenu externe de 55 minutes en moyenne, auquel est ajouté un générique RTBF ainsi qu'une courte introduction d'une journaliste, représentant un peu plus d'une minute de programme.

d'investissement et d'implication de la RTBF ? Une prise en compte au prorata de l'investissement de l'éditeur serait-elle plus indiquée, comme cela est effectué actuellement pour les coproductions ? En l'état, une incohérence existe en effet au regard du statut réservé aux programmes coproduits : si un tel programme ne peut être comptabilisé comme de la production propre qu'au prorata du budget réellement investi par la RTBF dans celui-ci, il paraît incohérent de pouvoir comptabiliser entièrement d'autres programmes dans lesquels la RTBF n'est impliquée que de manière extrêmement minoritaire. Pour plus de cohérence, le Contrat de gestion gagnerait dès lors à davantage préciser le mode de comptabilisation des programmes composés.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Afin de clarifier les différentes questions de production propre que soulève l'actuel Contrat de gestion, tant en termes de volumes, de manière de comptabiliser qu'en termes de ce qui est comptabilisé, le CSA recommande de préciser :

- **Le mode de comptabilisation et les services concernés par les seuils de 10 et 20h de production propre** : vise-t-on une comptabilisation par service, ou pour tous les services pris cumulativement ?

La comptabilisation actuelle des rediffusions, des programmes composés et de la radio filmée au titre de production propre semble indiquer que ces quotas devraient être rencontrés par service, à tout le moins en moyenne. Cette interprétation plus stricte permettrait de répondre au mieux à l'intention du législateur et à l'économie globale du Contrat de gestion, qui pose le principe d'un privilège donné à la production propre par la RTBF dans ses programmes.

- **Le statut :**
 - **Des rediffusions ;**
 - **De la radio filmée ;**
 - **Des programmes composés.**

Ces trois formats jouissent actuellement d'une interprétation large et représentent à ce titre une part importante du volume de production propre de la RTBF. Si l'on décidait de maintenir cette interprétation large et d'inclure ces programmes dans le calcul de la production propre, il paraîtrait cohérent d'adopter une vision plus stricte du mode comptabilisation des seuils à atteindre.

De manière plus globale, il s'agit de s'interroger sur le but poursuivi par l'obligation de diffusion de production propre de la RTBF : vise-t-on une diffusion élevée de contenus créés par la RTBF, le caractère inédit de ces formats étant secondaire, ou au contraire cherche-t-on à stimuler la création et la diffusion de nouveaux programmes produits en propres ? Dans le premier cas, une conception large des notions paraît cohérente, dans le second il semblerait qu'une interprétation plus stricte soit indiquée.

QUOTAS DE DIFFUSION

TELEVISION

CONTEXTE

En vertu de l'article 19 de son Contrat de gestion, la RTBF doit consacrer, dans l'ensemble et sur chacun de ses services de médias audiovisuels linéaires télévisuels, au moins :

- **60% de son temps de diffusion à des œuvres européennes**, en ce compris des œuvres originales d'auteurs relevant de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Objectif : stimuler le secteur de la production audiovisuelle européenne en favorisant l'acquisition de programmes produit dans l'Union.

Le Décret SMA, transposant la Directive européenne, fixe ce quota à 50% pour les services télévisuels. Tenant compte du statut d'éditeur de service public de la RTBF, le Contrat de gestion impose donc une obligation rehaussée par rapport au cadre européen (+10%).

- **10% de son temps de diffusion à des œuvres européennes émanant de producteurs audiovisuels indépendants des éditeurs de services de radiodiffusion télévisuelle**, en ce compris les producteurs audiovisuels indépendants de la FWB, étant entendu que la production de ces œuvres ne peut être antérieure à cinq ans avant leur première diffusion.

Objectif : stimuler, en Europe et en FWB, le développement d'un secteur de la production qui soit indépendant du secteur de l'édition télévisuelle.

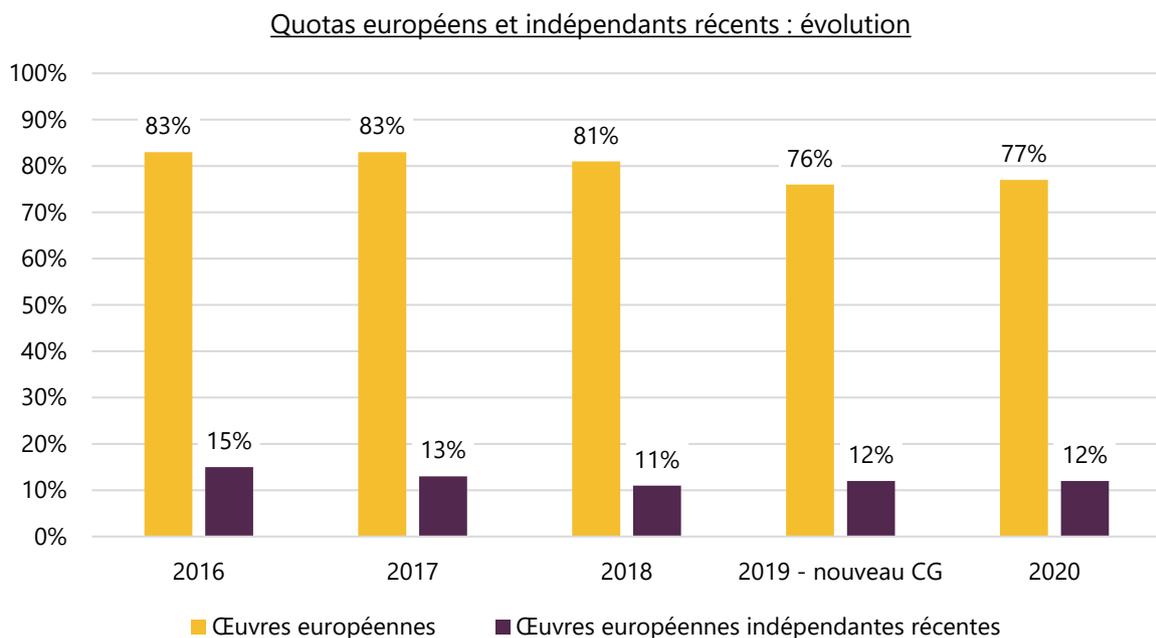
Le prescrit du Contrat de gestion est transposé à l'identique par rapport au cadre européen et au Décret. Sur cet aspect du Contrat de gestion, la RTBF se situe donc au même niveau que n'importe quel éditeur télévisuel privé.

- **35% de son temps de diffusion à des œuvres en langue française.**

Tenant compte du statut d'éditeur de service public de la RTBF, le Contrat de gestion lui impose une obligation rehaussée par rapport au cadre décretaal (+15%). Le Décret SMA fixe en effet un quota moindre pour les services télévisuels privés, qui doivent réserver une part de 20% de leur temps de diffusion à des programmes dont la version originale est d'expression française.

BILAN

De manière générale, depuis 2016, les obligations de quotas sont annuellement rencontrées par la RTBF sur ses services télévisuels. On observe néanmoins une diminution, entre les deux derniers contrats de gestion, de la proportion d'œuvres européennes diffusées (alors même que les quotas ont été renforcés⁷¹). Le même constat peut être opéré à propos des œuvres européennes indépendantes, cette dernière diminution s'expliquant notamment par le rachat de certaines sociétés indépendantes par des éditeurs de services ces dernières années.

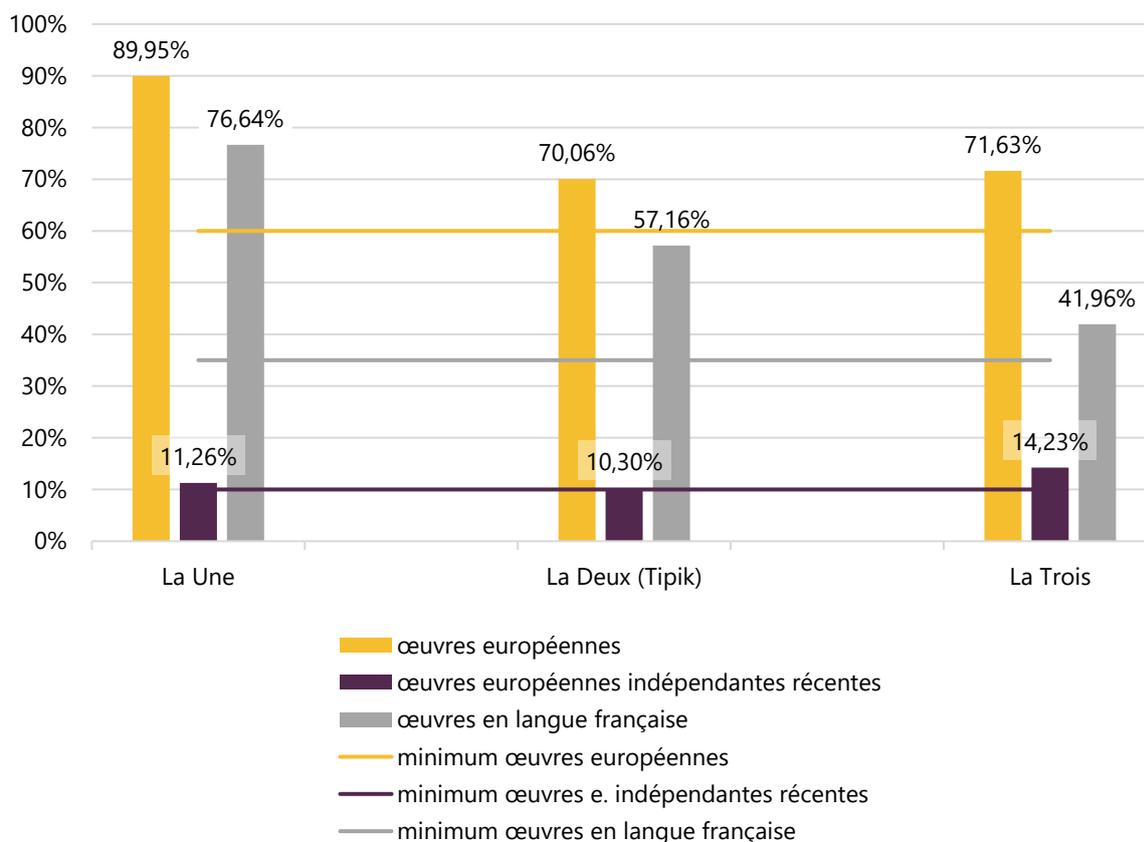


Le Contrat de gestion stipule par ailleurs que les quotas doivent être rencontrés pour l'ensemble et sur chacun des services de la RTBF.

En 2020, chaque chaîne dépassait le seuil prévu pour les trois quotas, avec une marge très confortable sur la Une tant pour les œuvres européennes que les œuvres en langue originale française. La Trois comptabilisait quant à elle le pourcentage le plus élevé d'œuvres européennes indépendantes récentes, celles-ci constituant dans leur grande majorité des programmes d'animation à destination de la jeunesse.

⁷¹ Ceux-ci sont passés, entre le 4^e et le 5^e Contrat de gestion, de 55 à 60%.

Quotas - par chaîne de télévision



QUESTIONNEMENTS ET PISTES DE REFLEXION

Observations générales – Obligations à atteindre sur chaque service télévisuel

Le Contrat de gestion précise actuellement que les obligations de quotas doivent être rencontrées *dans l'ensemble et sur chacun des services* de médias linéaires télévisuels de la RTBF.

Le CSA insiste sur la nécessité de maintenir cette formulation et de continuer à imposer ces seuils pour chaque service. Vu le statut d'éditeur de service public de la RTBF et les missions qui en découlent, il est en effet primordial de garantir au public un accès égal à un niveau élevé d'œuvres européennes, indépendantes et d'expression originale française, peu importe la chaîne visionnée, et d'éviter qu'une seule ou deux chaînes ne concentrent ces contenus.

Quota d'œuvres européennes

Comme décrit plus haut, la RTBF rencontre très confortablement son quota de diffusion de 60% d'œuvres européennes depuis plusieurs années, sur chacune de ses chaînes. La question se pose dès lors de l'opportunité d'une augmentation de ce quota à l'occasion du nouveau Contrat de gestion.

A titre de comparaison, en France, si France Télévisions se voit imposer un quota de 60% d'œuvres européennes pour l'ensemble de ses diffusions, l'éditeur de service public est soumis, pour les heures de grande écoute, un quota plus élevé, soit 70% d'œuvres audiovisuelles européennes⁷².

Quota d'œuvres européennes émanant de producteurs indépendants

Définition du producteur indépendant

Le Contrat de gestion définit actuellement le « producteur indépendant de la Fédération Wallonie-Bruxelles » comme *le producteur audiovisuel* :

1. *qui dispose d'une personnalité juridique distincte de celle d'un éditeur de services,*
2. *qui ne dispose pas d'une manière directe ou indirecte de plus de 15% du capital d'un éditeur de services,*
3. *qui ne retire pas plus de 90% de son chiffre d'affaires durant une période de trois ans de la vente de productions à un même éditeur de services de la Fédération Wallonie-Bruxelles,*
4. *dont le capital n'est pas détenu directement ou indirectement pour plus de 15% par un éditeur de services,*
5. *dont le capital n'est pas détenu pour plus de 15% par une société qui détient directement ou indirectement plus de 15% du capital d'un éditeur de services.*

Producteur indépendant de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Intitulé de la définition et rattachement à la Communauté française

En l'état, si le Contrat de gestion annonce définir le producteur indépendant de Fédération Wallonie-Bruxelles, la définition ne mentionne aucun critère de rattachement à la Communauté française. Prise dans son sens littéral, elle permet dès lors de qualifier n'importe quel producteur indépendant, peu importe son lieu d'établissement, comme producteur indépendant de la Fédération Wallonie-Bruxelles, ce qui pose bien évidemment question eu égard à l'objectif de valorisation de la production indépendante locale. S'il s'agit probablement d'un oubli, cet élément gagnerait à être précisé dans le nouveau Contrat de gestion. A titre d'exemple, le Décret SMA précise, après avoir décrit les critères garantissant l'indépendance d'un producteur, que « *Le producteur indépendant de la Communauté française est le producteur établi dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui répond aux critères repris à l'alinéa précédent* ».

Différence de traitement entre la RTBF et les services télévisuels privés

Par ailleurs, le CSA observe que la définition du producteur indépendant telle que prévue par le Contrat de gestion comporte un élément supplémentaire par rapport à celle du décret SMA, ayant pour conséquence que la RTBF bénéficie de conditions moins strictes qu'un éditeur télévisuel privé en matière de quotas de diffusion d'œuvres européennes émanant de producteurs indépendants.

La définition du Contrat de gestion prévoit en effet que pour être indépendant, le producteur ne peut notamment (point 3) *pas retirer plus de 90% de son chiffre d'affaires durant une période de trois ans de la*

⁷² 14h-23h le mercredi et le week-end, 18h-23h les autres jours.

vente de productions à un même éditeur de services de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce rattachement à la Fédération Wallonie Bruxelles est un ajout par rapport au Décret, celui-ci prévoyant que le producteur ne peut retirer plus de 90% de son chiffre d'affaires (...) de la vente de productions à un même éditeur de service, peu importe son lieu d'établissement.

L'interprétation de l'indépendance par le Contrat de gestion est donc plus large que celle du Décret. En effet, en accord avec la définition du Contrat de gestion, une société qui retirerait plus de 90% de son chiffre d'affaires de la vente de productions à un éditeur de services étranger (par exemple France Télévisions ou TF1) peut être considérée comme indépendante et donc être éligible au quota, ce qui n'est pas le cas de la définition décrétales, applicable aux autres services télévisuels établis en Belgique et pourtant soumis au même seuil de 10%. La RTBF profite donc de conditions moins strictes qu'un éditeur télévisuel privé en matière de quotas de diffusion d'œuvres européennes émanant de producteurs indépendants, ce qui pose question au regard du rôle du service public dans la promotion de la production indépendante tant locale qu'européenne.

Pour davantage de cohérence, il conviendrait de supprimer ce rattachement à la Fédération Wallonie-Bruxelles au point 3 de la définition et d'utiliser une formulation identique en tous points à celle présente dans le Décret SMA.

Définition de l'œuvre émanant d'un producteur indépendant

Problématique

Si les critères permettant de juger du caractère indépendant du producteur sont précisés dans la définition du Contrat de gestion et dans le Décret SMA, les conditions permettant de qualifier une œuvre comme émanant d'un producteur indépendant ne sont pas définies, lorsque plusieurs coproducteurs, indépendants et non-indépendants, collaborent sur le projet. Il n'est notamment pas fait mention d'un éventuel **seuil de participation ou d'implication du producteur indépendant** à partir duquel une œuvre pourrait être considérée comme indépendante.

En l'état, semble donc être éligible au quota d'œuvres européennes indépendantes une œuvre coproduite par un éditeur de service et un producteur indépendant, dans laquelle le type de participation du producteur indépendant est incertain. Cette appréciation large pose question au regard du but poursuivi par la mesure : stimuler un secteur de la production indépendant des éditeurs de services⁷³.

De la même manière, aucun seuil de participation ou d'implication de producteurs émanant de la Fédération Wallonie-Bruxelles n'est précisé pour prétendre à la qualification d'« œuvre émanant d'un producteur de la Communauté française ». Des contenus dès lors coproduits en Belgique parfois à hauteur de quelques pourcents, sans réelle implication du producteur belge, sont considérés comme émanant de producteurs indépendants belges francophones.

Il conviendrait dès lors de déterminer un seuil à partir duquel une œuvre peut être considérée comme émanant d'un producteur indépendant (belge francophone).

⁷³ A titre d'exemple, des séries comme « Clem » (coproduction TF1/RTBF/producteurs indépendants), « Une famille formidable » (TF1/RTBF/coproducteurs indépendants), « Candice Renoir » (France Télévisions/RTBF/coproducteurs indépendants) sont actuellement considérées comme émanant de producteurs indépendants (belges francophones).

Pistes de solution

S'il n'existe dans le Décret SMA ou de la Contrat de gestion aucun critère explicité, différentes pistes d'inspiration peuvent être trouvées tant en Belgique francophone qu'à l'étranger, permettant de déterminer un seuil d'implication à partir duquel une œuvre pourrait être considérée comme indépendante :

- En Belgique francophone, en matière de contribution à la production, pour pouvoir être éligible au soutien, il est exigé que le producteur indépendant exerce au moins les fonctions de producteur délégué sur le projet.
- Dans certains pays d'Europe, suivant les lignes directrices de la Commission européenne à propos des articles 16 et 17 de la Directive SMA⁷⁴, le producteur indépendant doit détenir au moins les droits secondaires⁷⁵ sur le projet pour pouvoir qualifier celui-ci d'œuvre indépendante. La détention de la majorité des droits sur le projet par le producteur est également l'une des conditions d'éligibilité pour que celui-ci puisse solliciter l'aide prévue par les programmes de soutien européens (Europe Creative).
- Une comparaison peut également être faite avec la définition décrétales de l'œuvre européenne, qui prévoit que l'œuvre soit réalisée *essentiellement* avec le concours d'auteurs et travailleurs européens. Il est en outre nécessaire, au choix, soit que l'œuvre soit réalisée par un producteur européen, soit que sa production soit supervisée et effectivement contrôlée par un producteur européen, ou que la contribution des producteurs européens soit majoritaire, sans être contrôlée par un producteur non-Européen. De manière globale, on peut donc estimer qu'un seuil minimal de 50% de participation des producteurs européens dans un projet est à tout le moins nécessaire pour qu'une œuvre soit considérée comme européenne.

Quota de 10 % : à revoir à la hausse ?

Parmi les trois obligations de quotas prévues par le Contrat de gestion, seul le quota de diffusion d'œuvres européennes émanant de producteurs indépendants (10%) est identique pour les éditeurs privés et la RTBF. Les obligations en termes de diffusion d'œuvres européennes et d'œuvres en langue française sont en effet plus élevées pour la RTBF que pour les éditeurs privés, ce qui semble cohérent vu son statut d'éditeur public.

La question se pose dès lors d'une éventuelle révision à la hausse de ce quota pour la RTBF. Il paraîtrait en effet cohérent qu'un éditeur de service public soit invité à davantage soutenir la production indépendante, soit-elle européenne ou belge francophone, via des quotas de diffusion plus élevés.

Cet élément serait à replacer dans une réflexion plus globale prenant en compte les différentes mesures de soutien à la production entreprises par la RTBF, avec un objectif commun : stimuler le secteur de la

⁷⁴ « Orientations révisées relatives au contrôle de l'application des articles 16 et 17 de la Directive 'Services de médias audiovisuels' », Doc CC AVMSD (2011) 2, Juillet 2011.

⁷⁵ C'est-à-dire les droits d'exploitation de l'œuvre sur d'autres fenêtres de distribution et sur d'autres marchés au-delà de la distribution initiale par le fournisseur de services de médias audiovisuels, qui est généralement limitée dans le temps et, dans le cas de la radiodiffusion, dans le nombre des retransmissions.

production indépendante, européenne et locale, en développant tant la création que l'acquisition et la diffusion de formats.

Quota d'œuvres en langue française

Le Contrat de gestion prévoit que la RTBF consacre, dans l'ensemble et sur chacun de ses services de médias audiovisuels linéaires télévisuels, au moins 35% de son temps de diffusion à des « *œuvres en langue française* ».

Cette notion gagnerait à être reformulée. En effet, en l'état, elle laisse penser que le quota viserait simplement les œuvres *diffusées en français*, peu importe leur langue originale. Il ne fait pourtant pas de doute que le quota de 35% prévu dans le Contrat de gestion vise les *œuvres d'expression originale française*.

A titre de comparaison, l'article 4.2.1-1, §1^{er} du Décret impose aux éditeurs télévisuels privés de diffuser une proportion majoritaire de programmes en langue française, et 20% de programmes dont la version originale est d'expression française. Il paraîtrait cohérent de s'aligner sur les termes utilisés par celui-ci.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En matière de quotas de diffusion en télévision, le CSA recommande de :

- Maintenir des obligations de quotas imposées sur chacun des services ;
- Réfléchir à une revue à la hausse des quotas d'œuvres européennes et d'œuvres européennes indépendantes ;
- Préciser la définition du « producteur indépendant de la Fédération Wallonie-Bruxelles » et la notion d' « œuvre en langue française » ;
- Préciser, dans le cas de coproductions, le seuil à partir duquel une œuvre peut être considérée comme émanant d'un producteur indépendant, voire un producteur indépendant belge francophone, et donc être éligible au quota.

RADIO

CONTEXTE

En matière de quotas de diffusion, l'article 25.5 stipule que la RTBF a pour obligation de diffuser des œuvres de musique non classique sur des textes en langue française à concurrence d'un minimum de 45 % sur La Première, 40 % sur Vivacité, 20 % sur Classic 21 et Tarmac et 10 % sur Tipik, en moyenne annuelle sur l'ensemble de la programmation.

L'obligation pour les œuvres de musiques émanant de compositeurs, d'artistes-interprètes ou de producteurs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, mesurée en moyenne annuelle sur l'ensemble de la programmation musicale, est de 12 % sur La Première, Vivacité, Tipik et Tarmac, dont 10 % aux heures d'écoute significative entre 6h et 22h, et de 6 % sur Classic 21, dont 4,5 % aux heures d'écoute significative entre 6h et 22h.

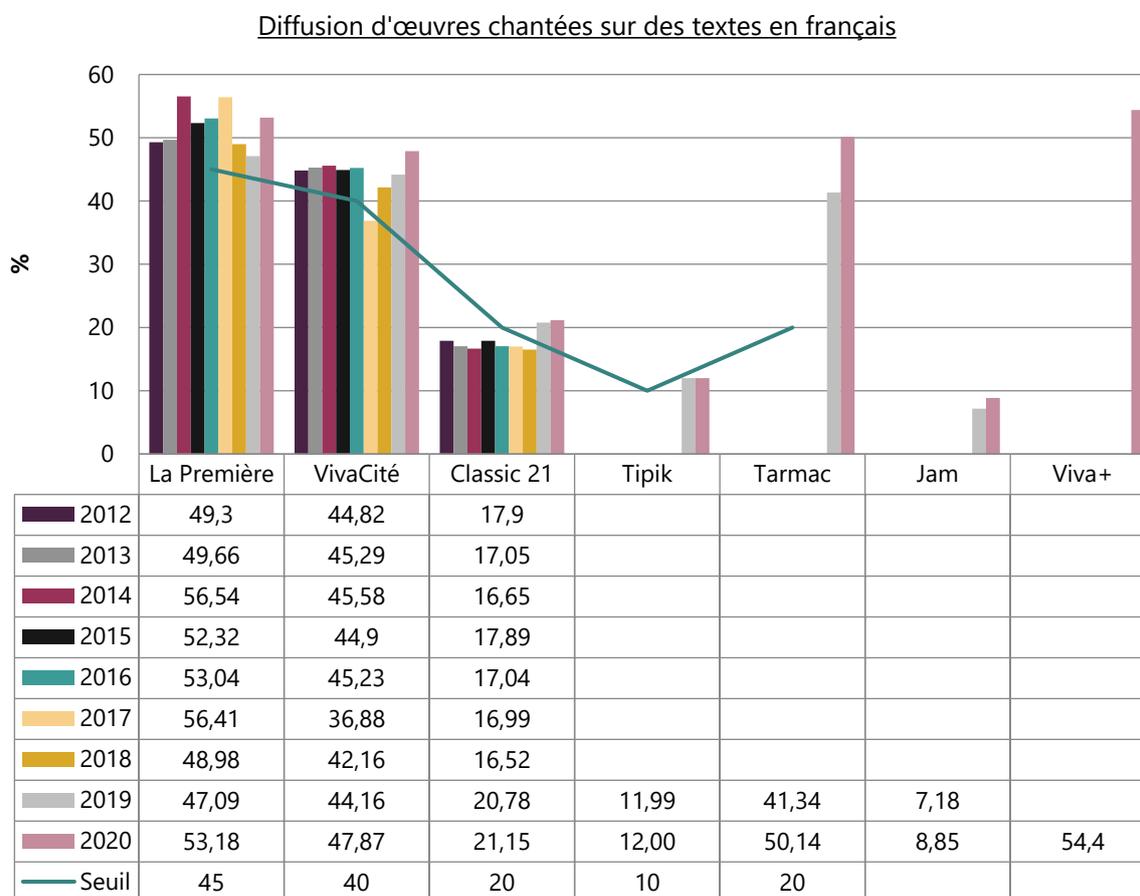
Le cinquième Contrat de gestion a introduit une application de quotas musicaux spécifiques pour un plus grand nombre de services que par le passé, avec des obligations qui sont globalement revues à la hausse.

Le Contrat de gestion ne prévoit en revanche aucun quota de diffusion musicale pour les services Viva+ et Jam, lancés au quatrième trimestre 2019.

Service	Musique FR	Musique FWB	
		00h-24h	06h-22h
La Première	45%	12%	10%
Vivacité	40%	12%	10%
Classic 21	20%	6%	4,5%
Tipik	10%	12%	10%
Tarmac	20%	12%	10%

BILAN

En matière de quotas musicaux, les résultats depuis 2012 sont les suivants :



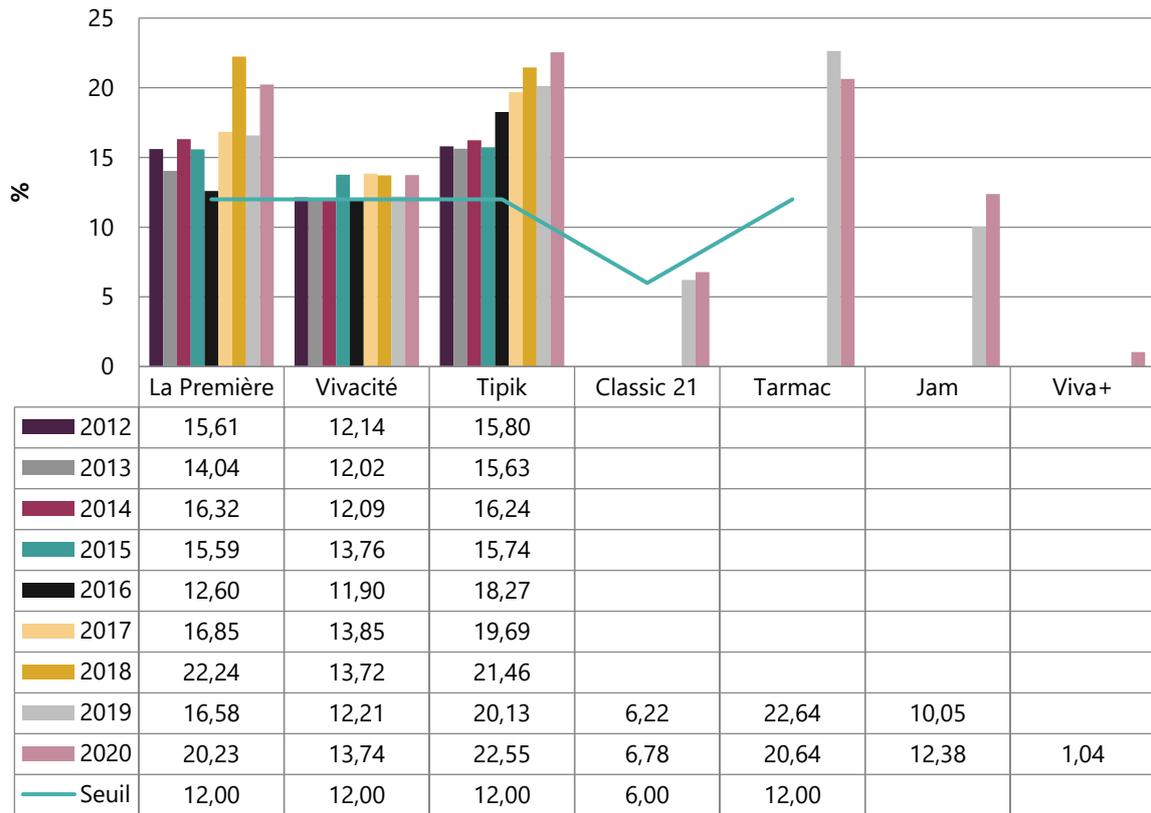
Source : CSA en coordination avec la RTBF

Les résultats figurant dans le tableau ci-dessus doivent être analysés sur base notamment des évolutions apportées par le cinquième Contrat de gestion entré en vigueur en 2019. A cette occasion, Tipik (ex-Pure) et Tarmac se sont vu imposer des quotas en chanson française. Ce n'était pas le cas auparavant pour Tipik, quant à Tarmac, le service n'était pas diffusée par voie hertzienne. Toujours en 2019, Classic 21, a vu son obligation passer de 15 à 20%, La Première de 30 à 45% et Vivacité de 30 à 40% (le moyenne des deux devant être de minimum 40%).

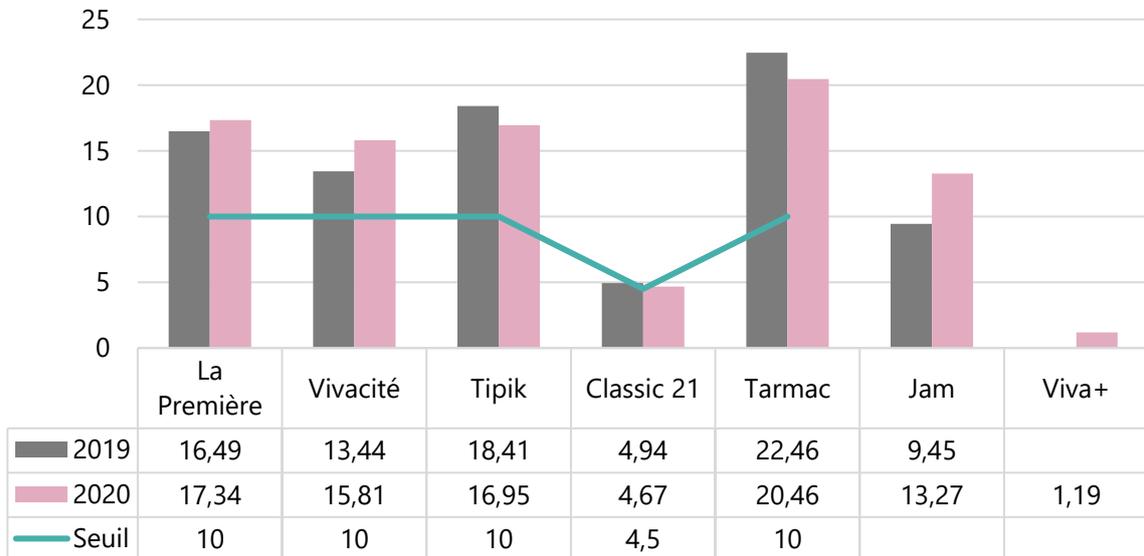
En ce qui concerne les quotas d'œuvres musicales en langue française, tous les services de la RTBF respectent leurs obligations.

De manière générale, la politique de quotas mise en œuvre porte ses fruits : les quotas sont respectés pour chacun des services ayant une obligation spécifique mentionnée dans le Contrat de gestion. La proportion de musique en langue française la moins élevée est le fait d'un service créé après l'entrée en vigueur du Contrat de gestion et pour lequel aucune obligation n'a été prévue (Jam).

Diffusion d'œuvres issues de la FWB (00h-24h)



Diffusion d'œuvres issues de la FWB entre 06h et 22h
(nouvelle obligation)



Source : CSA en coordination avec la RTBF

Les résultats figurant dans les deux tableaux ci-dessus doivent être analysés sur base notamment des évolutions apportées par le cinquième Contrat de gestion entré en vigueur en 2019. Avant cette date, l'obligation de diffusion d'œuvres issues de la FWB était fixée à 10% pour La Première, Vivacité et Tipik (ex-Pure). Tarmac n'était pas diffusée par voie hertzienne. Classic 21 ne faisait l'objet d'aucune obligation spécifique.

Les services de la RTBF respectent leurs obligations en matière de quotas d'œuvres musicales issues de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Sur la durée du présent Contrat de gestion, La Première, Vivacité, Tipik et Tarmac dépassent largement ces obligations, contribuant clairement à la mise en valeur de la scène musicale de la Fédération Wallonie-Bruxelles. L'ensemble du secteur semble bénéficier du système des quotas et de la promotion faite par les radios. La proportion de musique issue de la FWB la moins élevée sur les ondes des radios de la RTBF est le fait d'un service créé après l'entrée en vigueur du Contrat de gestion actuel et pour lequel aucune obligation n'a été prévue (Viva+). Viva+ et Jam sont, à l'heure actuelle, les seuls services sonores n'ayant pas d'obligations spécifiques en termes de programmation musicale, induisant une inégalité de traitement manifeste au détriment des radios privées en réseau, concurrentes de la RTBF. Pour rappel, les éditeurs de services privés sont régulés par le Décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos. Celui-ci prévoit les obligations suivantes en termes de quotas (Art. 4.2.3-1.) :

- Diffuser annuellement au moins 30% d'œuvres musicales de langue française et au moins 6% d'œuvres musicales issues de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Parmi ces 6 %, au moins $\frac{3}{4}$ des œuvres doivent être diffusées entre 6h et 22h.
- Le taux de 6% de l'alinéa précédent devra croître graduellement et chaque année à compter de l'entrée en vigueur du présent décret pour atteindre 10% pour les radios en réseau (...) à l'issue d'une période transitoire de 5 ans.

Notons enfin que la RTBF a créé le service Viva+ fin 2019, peu de temps après l'autorisation donnée dans le cadre de l'appel d'offres pour les services sonores privés de 2019 à Nostalgie+ (édité par l'éditeur privé Nostalgie SA). Le projet radiophonique de Viva+ est construit sur le même modèle que Nostalgie+ (public cible : seniors, radio musicale pure DAB+ diffusant « le meilleur des années 60 et des années 70 »), entrant ainsi en concurrence directe avec un service privé ne bénéficiant pas de dotation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En matière de quotas de diffusion de titres musicaux sur les services sonores de la RTBF, le CSA émet les recommandations suivantes :

- Concernant l'ensemble des radios de la RTBF, le CSA considère que les obligations en termes de diffusion d'œuvres musicales issues de la Fédération Wallonie-Bruxelles pourraient être revues globalement à la hausse afin de renforcer encore la mise en valeur des artistes de la FWB, en cohérence avec l'augmentation prévue par le Décret du 4 février 2021 pour les radios privées (voir ci-dessus). Ceci est d'autant plus valable pour Classic21 qui bénéficie de l'obligation la plus basse parmi les services de la RTBF.
- Concernant spécifiquement les nouveaux services Viva+ et Jam, leurs faibles résultats en termes de diffusion d'œuvres de la FWB pour Viva+ et de diffusion d'œuvres chantées en français pour Jam démontrent la nécessité d'intégrer pour ces services des obligations chiffrées dans le prochain Contrat de gestion.

- Le CSA suggère que les quotas de diffusion musicale de Jam et Viva+ soient établis en cohérence avec les obligations des éditeurs privés et en phase avec le rôle moteur que l'éditeur de service public se doit de jouer en la matière.

SOUTIEN À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

En application de son Contrat de gestion, la RTBF doit contribuer à la structuration du secteur de la production audiovisuelle. À ce titre, l'éditeur de service public entretient des partenariats avec les différents maillons de cet écosystème, tout en gardant une attention particulière pour les producteurs indépendants de la Fédération Wallonie-Bruxelles, dont le développement revêt de nombreux potentiels culturels et économiques.

CONTEXTE

La RTBF doit conclure des contrats, récurrents ou ponctuels, avec des partenaires du secteur audiovisuel établis en Fédération Wallonie-Bruxelles et en Belgique. Ces contrats peuvent prendre différentes formes : coproductions, (pré)achats de droits de diffusion, achats de formats ou de concepts, commandes de programmes ou de séquences, sous-traitance technique de (post)production, achats de droits d'auteurs et de droits voisins auprès de sociétés de gestion collective ou de titulaires de droits individuels.

Le Contrat de gestion prévoit deux niveaux d'investissements :

- **Investissement 1** - En vertu de l'article 12.3, s'agissant des différents types de contrats repris ci-dessus, la RTBF consacre 8% de ses dépenses opérationnelles annuelles, avec un minimum de 30 millions d'euros par an⁷⁶.
- **Investissement 2** - En vertu de l'article 13.3, s'agissant plus spécifiquement des contrats de coproduction passés avec des producteurs indépendants de la Fédération Wallonie-Bruxelles, la RTBF consacre 2,5% de ses dépenses opérationnelles annuelles, avec un minimum de 8 millions d'euros par an. Cet *investissement 2* constitue une sous-catégorie de l'*investissement 1*.
- L'investissement dans la production indépendante (*investissement 2*) est également cadré par une clé de répartition selon les genres de programmes :
 - Minimum 70% de l'investissement 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 francophones au travers du "Fonds Séries" décrits ci-après⁷⁷.

⁷⁶ Ce dispositif constitue une nouveauté du cinquième Contrat de gestion.

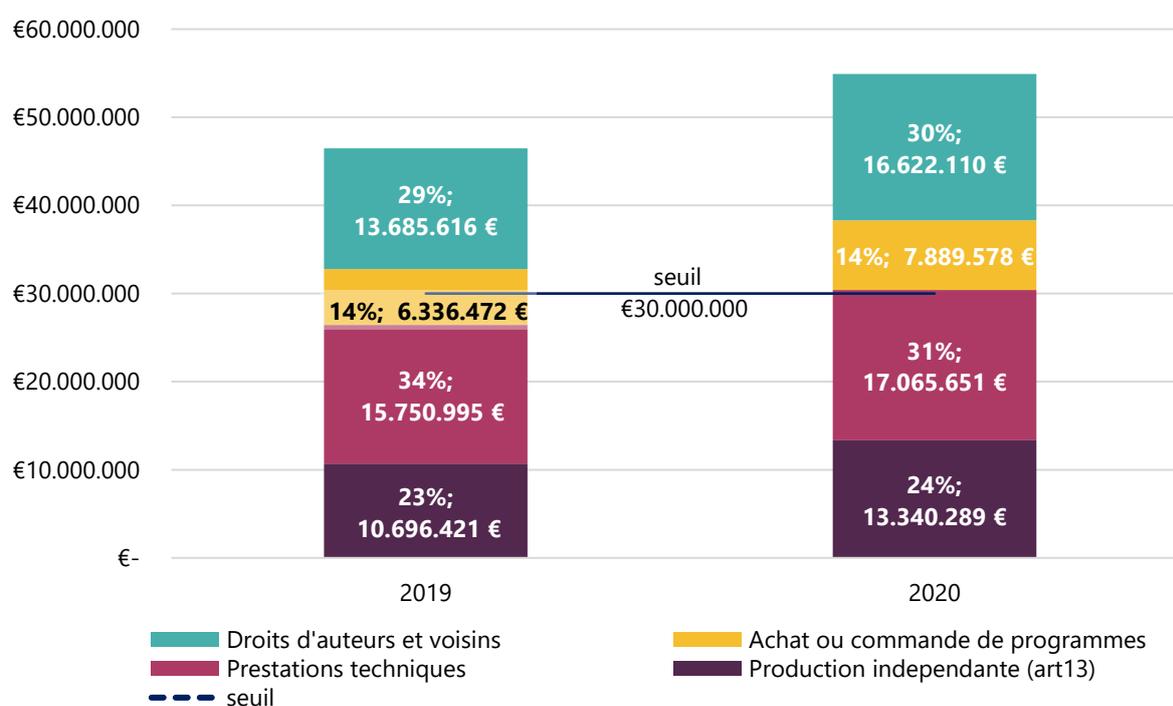
⁷⁷ Ceci se concrétise par l'alimentation d'un fonds spécifique intitulé « *Fonds pour les séries belges* ».

- o Maximum 30% peut être affecté à des programmes « de flux » (magazines, talk-shows, divertissements).

BILAN

QUANT À L'INVESTISSEMENT 1 : PARTENARIATS AVEC LES ACTEURS DU SECTEUR DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

Montants investis en partenariat avec les acteurs du secteur de la production audiovisuelle



Sur les deux contrôles réalisés, la RTBF satisfait largement à son obligation. L'éditeur investit 41M€ euros supplémentaires, soit un excédent de 54,9% par rapport aux seuils imposés.

Les investissements éligibles à l'article 12.3 peuvent prendre des formes variées schématisées ci-dessus en 4 catégories principales: les contrats de coproduction avec des producteurs indépendants représentent 24% du montant investi sur les deux exercices, les achats/commandes de programmes 14%, les prestations techniques 32%. Enfin, les paiements en droits d'auteurs et droits voisins s'élèvent à 30% du total.

Le libellé de l'article 12.3 inclut toute société belge et ne limite donc pas les investissements éligibles aux seuls prestataires établis en Fédération Wallonie-Bruxelles. Néanmoins, la RTBF s'est jusqu'ici prioritairement adressée à des partenaires belges francophones. Sur la période 2019-2020, les investissements sont à 81% consentis sur le marché de la Fédération Wallonie-Bruxelles (75% en 2019 et 85% en 2020).

Observations

L'*investissement 1* constitue une nouveauté du cinquième Contrat de gestion. Son effet est de baliser l'externalisation par la RTBF de différents apports en production. L'objectif est de consolider le secteur audiovisuel dans sa globalité en permettant à chacune de ses composantes de collaborer avec l'éditeur de service public, que ce soit ponctuellement ou de façon plus pérenne.

L'*investissement 1* recouvre un champ de contrats éligibles très large, allant, par exemple, de la rémunération d'un artiste pour le passage d'un titre musical en radio (au travers d'un versement à une société de gestion collective), à la rémunération d'un caméraman indépendant, en passant par l'achat de formats de programmes télévisuels de flux. En outre, l'*investissement 1* peut être consenti sur la Belgique entière, ce qui rend éligibles les partenariats noués par la RTBF sur le marché audiovisuel flamand.

En résumé, il semble que les objectifs de cet *investissement 1*, s'ils ont toute leur utilité, peuvent néanmoins être perçus comme dilués, tant sectoriellement que géographiquement. Il conviendrait, en conséquence, de mieux baliser la répartition de ces investissements afin qu'ils poursuivent une politique audiovisuelle plus ciblée.

Il suffit, pour s'en convaincre, de prolonger deux des exemples relevés ci-dessus. En effet, la cohérence n'apparaît pas comme évidente entre, d'une part, le fait de consentir un investissement sous la forme d'un versement à une société de gestion collective de droits d'auteurs, qui sera ensuite réparti vers un catalogue d'artistes en partie internationaux, et d'autre part, le fait de rémunérer des prestataires techniques locaux pour une captation sportive ou culturelle.

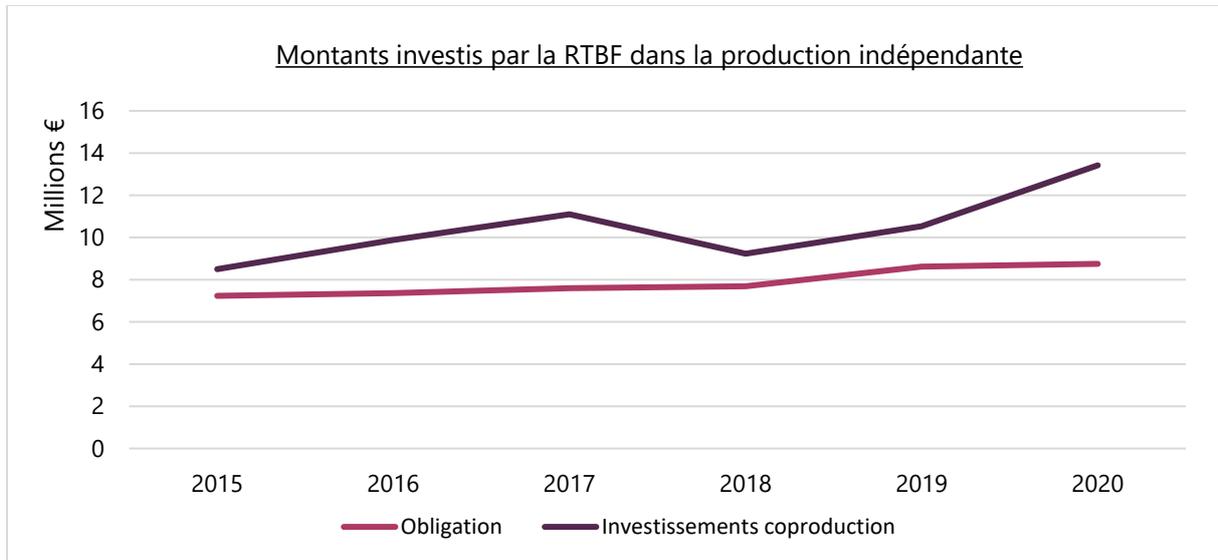
L'*investissement 1* devrait, dès lors, être recadré.

Recommandations

Concernant les partenariats avec les acteurs du secteur de la production audiovisuelle, le CSA recommande donc les actions suivantes :

- Limiter les investissements éligibles à ceux consentis sur le marché audiovisuel belge francophone uniquement ;
- Supprimer les droits d'auteurs et les droits voisins des investissements éligibles car ils ne servent globalement pas -avec la même intensité- l'objectif de soutien à la production audiovisuelle locale. De plus, au regard de la manière dont la RTBF satisfait largement à l'obligation, le CSA relève que cette catégorie d'investissement est dispensable pour atteindre l'objectif ;
- Les différentes sous catégories d'investissements pourraient être utilement mieux balisées, par exemple par l'ajout de proportions similaires à celles figurant à l'article 13.3 (voir ci-dessous), de sorte que l'argent public puisse servir -en fonction d'objectifs de politique audiovisuelle définis- plus précisément le développement d'une filière ou l'autre.

QUANT À L'INVESTISSEMENT 2 : CONTRATS DE COPRODUCTION AVEC LES PRODUCTEURS AUDIOVISUELS INDÉPENDANTS



Comme illustré par le graphique ci-dessus, la RTBF dépasse systématiquement son obligation d'investissement dans des contrats de coproduction avec des producteurs indépendants de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Pour la période 2016-2020, l'investissement total s'élève à 62.677.288 euros, ce qui représente un engagement supérieur de 32,7% par rapport au montant minimal prévu par le Contrat de gestion.

Le détail de cet investissement révèle globalement une stratégie basée sur des apports restreints à un nombre étendu de budgets de production. Ainsi, pour 2020, la RTBF a investi 13.340.289 euros dans 219 projets impliquant 123 partenaires différents :

- 3.715.000 € dans 59 projets de téléfilms ;
- 2.688.076 € dans 5 programmes de flux ;
- 2.177.122 € dans 76 projets de documentaires ;
- 1.934.310 € de provision pour le Fonds séries (soutien de 23 projets à différents stades) ;
- 840.899 € dans 42 projets de longs-métrages ;
- 548.487 € dans 17 projets de webdocumentaires ;
- 429.000 € dans 5 projets d'animation ;
- 87.350 € dans 15 projets de courts-métrages.

Éclairage 1 : Comparaison avec des investissements consentis par d'autres services publics sur leur marché respectif

Flandre – VRT

Pour l'exercice 2020, la VRT était tenue d'investir 18,25%⁷⁸ de ses recettes totales à des « productions externes ». Ces dernières comprennent 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.)⁷⁹. L'ensemble des investissements précités concerne des sociétés de production indépendantes⁸⁰.

La VRT indique dans son rapport annuel 2020 avoir consacré 18,48% de ses recettes totales au secteur de la production indépendante flamande d'une part (62,1 M€) et aux prestataires de services de l'autre (15,7 M€)⁸¹. Le Contrat de gestion de la VRT ne prévoit pas de seuils de répartition entre la production télévisuelle, radio et numérique. Néanmoins, le bilan annuel de la VRT indique que ce sont les maisons de production télévisuelle qui ont été « principalement » soutenues⁸².

Une ventilation des investissements par type de production télévisuelle (animation, fiction, documentaires etc.) n'est pas prévue, ni dans le Mediadecreet ni dans le Contrat de gestion de la VRT.

France - France Télévisions

France Télévisions est tenue de respecter deux types d'investissements :

L'investissement dans des œuvres audiovisuelles patrimoniales^{83 84}

Le montant de l'obligation d'investissement est le chiffre le plus élevé résultant soit du taux de 20% du chiffre d'affaires de l'exercice précédent du groupe France Télévisions, soit du montant minimal annuel de 420 M€. Ce mode de calcul étant nettement supérieur à celui découlant de l'obligation calculée sur

⁷⁸ Ce seuil de contribution minimale, avec progressivité jusqu'à 20% a été maintenu dans le Contrat de gestion 2020-2025. Par ailleurs, 500.000 € sont dédiés annuellement à la production audio externe.

⁷⁹ 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 ;c) dont le capital n'appartient pas pour plus de 15 pour cent à une société qui détient directement ou indirectement 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°)

⁸⁰ Decreet betreffende radio-omroep en televisie van 27 maart 2009, gewijzigd bij decreet van 4 februari 2022, art. 2, 49°.

⁸¹ <https://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/prestaties/jaarverslag/> p.84

⁸² VRT jaarverslag 2020, *op citem*.

⁸³ 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 en vigueur depuis le 27 octobre 2021, Art.27-3, accessible via : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068930/>

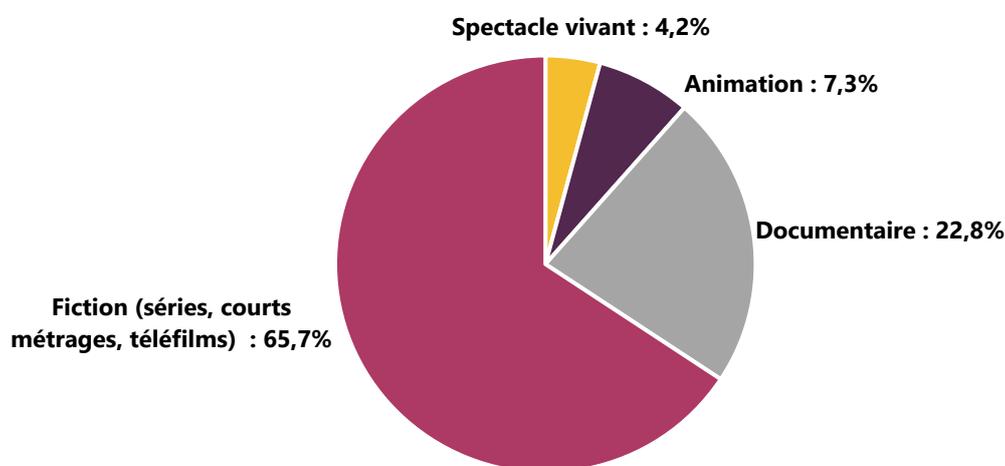
⁸⁴ Article 9 du Décret-cahier des charges, Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions.

le chiffre d'affaires, c'est cette base qui a été retenue en 2020. Après déduction des 13,6 M€ de dépenses consacrées à la production des documentaires régionaux et ultramarins, la valeur absolue de l'obligation d'investissement du groupe en œuvres audiovisuelles patrimoniales est de 406,4 M€. La réalisation est supérieure à l'obligation, le montant étant de 408,4 M€.

Une partie de cette proportion doit être consacrée à la production indépendante (82,5%). 89% du montant réalisé consistait en 2020 à de la production indépendante, à savoir 361,7 M€.

Des obligations particulières par genre de production audiovisuelle patrimoniale (animation, documentaire de création et spectacle vivants) sont négociées entre France Télévisions et les syndicats.

France Télévisions 2020
Ventilation des investissements dans la production patrimoniale



L'investissement dans la production cinématographique

En 2020, le seuil d'investissement minimal de France Télévisions dans la production cinématographique s'élève à 60 M€⁸⁵. 60,2 M€ ont été investis de manière cumulée par les chaînes France 2, France 3 et France 4 en 2020. L'obligation d'indépendance des œuvres concerne 75% des œuvres, pour France 2 et France 3.

France Télévisions reste le premier financeur de la création audiovisuelle en France avec 422 M€ investis dans la production patrimoniale (408,4 M€ + 13,6 M€ de dépenses consacrées à la production des documentaires régionaux et ultramarins) et le deuxième financeur de la création cinématographique (le premier parmi les chaînes en clair) avec 60,2 M€ de dépenses, soit une contribution totale de 482,2 M€.

Irlande – RTE

L'obligation d'investissement de la RTE dans la production indépendante (télévisuelle et radio) était de 40,2 millions d'euros en 2020. Ce montant a été provisionné, dans le respect de la disposition du

⁸⁵ Seuil fixé dans le COM, à la suite des négociations de France Télévisions avec les organisations professionnelles du cinéma.

Broadcasting Act 2019, mais les dépenses réelles pour des programmes télévision et radio de producteurs indépendants ont atteint 36,5 millions d'euros⁸⁶ (l'écart entre provisionnement et dépenses est imputé à la pandémie de Covid 19 qui a annulé ou postposé de nombreuses productions. Comme prévu par le Broadcasting Act 2009, cet écart sera amorti durant les exercices n+1 et n+2).

Ces 36,5M€ sont répartis en deux segments : les programmes télévisuels d'une part (35,2M€) et radiophoniques de l'autre (1,3M€) est dépensé sur le segment radiophonique. Les deux segments étant comptabilisés dans l'obligation de production indépendante.

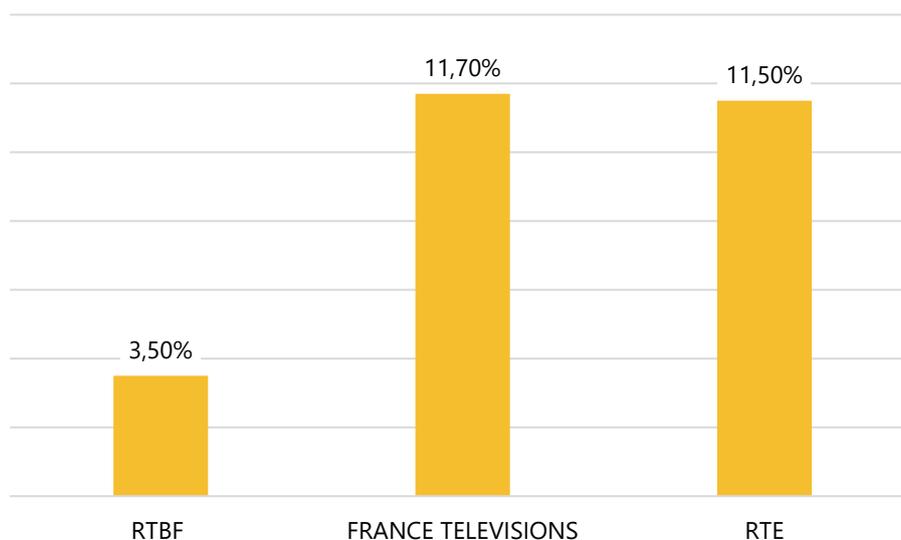
L'éditeur de service public collabore avec plusieurs dizaines de sociétés de production, engendrant des succès (inter)nationaux dans des formats de genres variés⁸⁷.

En 2020, les programmes de la RTE occupaient 8 places dans le top 10 annuel des audiences nationales⁸⁸.

La création de nouveaux formats et la recherche de figures emblématiques des médias font partie des priorités stratégiques de la RTE⁸⁹.

L'internationalisation des programmes issus de productions indépendantes est forte, notamment dans les formats de séries et de divertissement⁹⁰.

Proportion des investissements dans la production indépendante – 2020
RTBF – France Télévisions - RTE



Ce graphique représente, en pourcentage, les investissements réalisés en 2020 par les médias de service public respectifs en production indépendante (hors radio).

⁸⁶<https://about.rte.ie/commissioning/wp-content/uploads/sites/3/2021/06/RTE-Independent-Productions-Annual-Report-2020.pdf>, p.23.

⁸⁷ https://www.rte.ie/annual-report-2020/pub/pdf/RTE_AnnualReport_YE2020.pdf

⁸⁸ RTE independent productions annual report 2020.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Idem.

Éclairage 2 : L'essor de la production indépendante en Flandre

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 indépendante⁹¹.

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 (aux chaînes non flamandes) 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 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.

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 leur prenaient les chaînes hollandaises dans les années 80.

Observations

Le secteur de la production indépendante reste embryonnaire en Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce constat demeure depuis de nombreuses années. Au contraire de la dynamique constatée sur de nombreux marchés voisins, peu de producteurs belges francophones parviennent à développer leurs activités localement et à plus forte raison internationalement.

La Fédération Wallonie-Bruxelles mène des actions efficaces pour soutenir les films d'auteurs et les documentaires de création. Cette politique audiovisuelle s'est d'ailleurs concrétisée par des reconnaissances critiques internationales. Mais, 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 constat répété impose une réponse ambitieuse, par le rehaussement drastique de l'enveloppe que l'éditeur de service public doit consacrer à la production indépendante, par la place préférentielle qu'il doit octroyer aux programmes et formats locaux sur ses services, par son positionnement clair en tant que partenaire de développement des producteurs indépendants belges francophones.

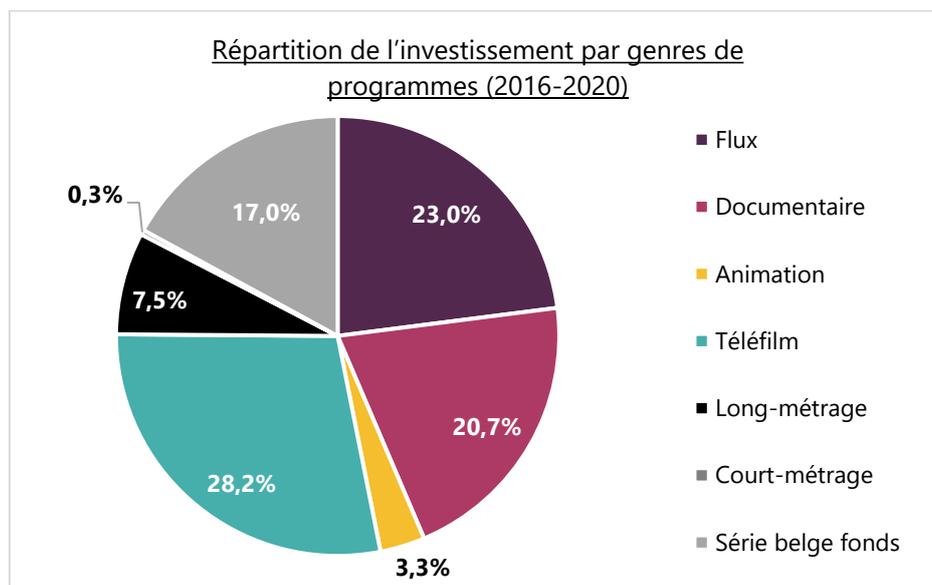
Recommandations

Concernant les partenariats avec les contrats de coproduction avec les producteurs audiovisuels indépendants, le CSA recommande donc les actions suivantes :

⁹¹ Ou dans la production externe dans le cas de la Flandre.

- Rehausser fortement le montant que la RTBF doit investir dans des contrats passés avec des producteurs indépendants, afin que la proportion budgétaire consacrée s'approche de celle appliquée sur des marchés où la politique publique en faveur de ce secteur a porté ses fruits ;
- Favoriser l'exposition des programmes émanant de producteurs indépendants locaux dans l'offre de services de la RTBF ;
- Encourager la prise de risques, par l'éditeur de service public, en faveur du secteur de la production indépendante : participation conséquente dans les budgets de coproduction, promotion et exposition des programmes coproduits, investissements dans l'accompagnement à l'écriture lorsque nécessaire ;
- Enfin, le Contrat de gestion pourrait explicitement formuler la finalité concrète du dispositif de l'article 13.3 du Contrat de gestion. Il s'agit pour la RTBF, à moyen terme, de jouer un rôle structurant afin de susciter l'émergence et la consolidation de sociétés de production indépendantes en Fédération Wallonie-Bruxelles, ainsi que la création locale de formats et de programmes audiovisuels susceptibles d'être diffusés par la RTBF, mais également par d'autres éditeurs, qu'ils soient belges ou étrangers. Formulé comme une obligation de moyens, cet objectif pourrait impliquer un état des lieux périodique, par exemple au terme du Contrat de gestion.

QUANT À LA CLÉ DE RÉPARTITION DE L'INVESTISSEMENT 2 (PRODUCTION INDÉPENDANTE)



Le graphique ci-dessus détaille, par genres de programmes, l'investissement total consenti par la RTBF dans des contrats avec des producteurs indépendants entre 2016 et 2020.

La clé de répartition prévue à l'article 13.3 est globalement respectée, à la fois sur chaque exercice pris isolément, mais également sur la période considérée dans sa globalité.

Le CSA note que cette répartition reste très stable par rapport au dernier bilan pluriannuel qu'il a réalisé⁹².

Les œuvres de stock captent 77% des investissements et restent donc largement majoritaires. Les programmes de flux restent en-deçà du plafond maximum fixé à 30%.

Concernant le Fonds Séries, le montant total investi sur les 5 dernières années n'atteint cependant que 8.343.295 euros. Ceci représente 16,6% de moins que le montant minimum prévu par le Contrat de gestion.

Observations

Etant donné l'évolution rapide des tendances audiovisuelles, il est pertinent que la répartition des investissements par catégories laisse à la RTBF une certaine latitude pour s'adapter à la demande des téléspectateurs.

Dans ses rapports annuels, la RTBF calcule ces proportions en se référant au montant de l'obligation. Le CSA estime que les considérer par rapport au montant total de l'investissement serait plus en phase avec l'esprit du Contrat de gestion.

Une proportion de ces investissements pourrait être consacrée à la coproduction de contenus explorant les « nouvelles » écritures audiovisuelles, c'est-à-dire la création de programmes destinés à une primo diffusion sur les plateformes internet. Il s'agirait d'intégrer au Contrat de gestion la logique d'investissements spontanés consentis ces dernières années par la RTBF au travers des appels à projets lancés par sa cellule webcréation. Cette nouvelle filière de production s'est révélée propice à l'émergence de talents locaux. Il suffit pour s'en convaincre de constater le nombre remarquable de distinctions internationales récoltées par la webcréation de la RTBF ces dernières années. Il conviendrait donc d'en faire une ligne d'investissements pérenne. Ces formats pouvant appartenir à toutes les catégories reprises ci-dessus (webdocumentaires, webfictions, etc.), la proportion devrait constituer une part marginale à calculer sur l'ensemble de l'investissement.

Recommandations

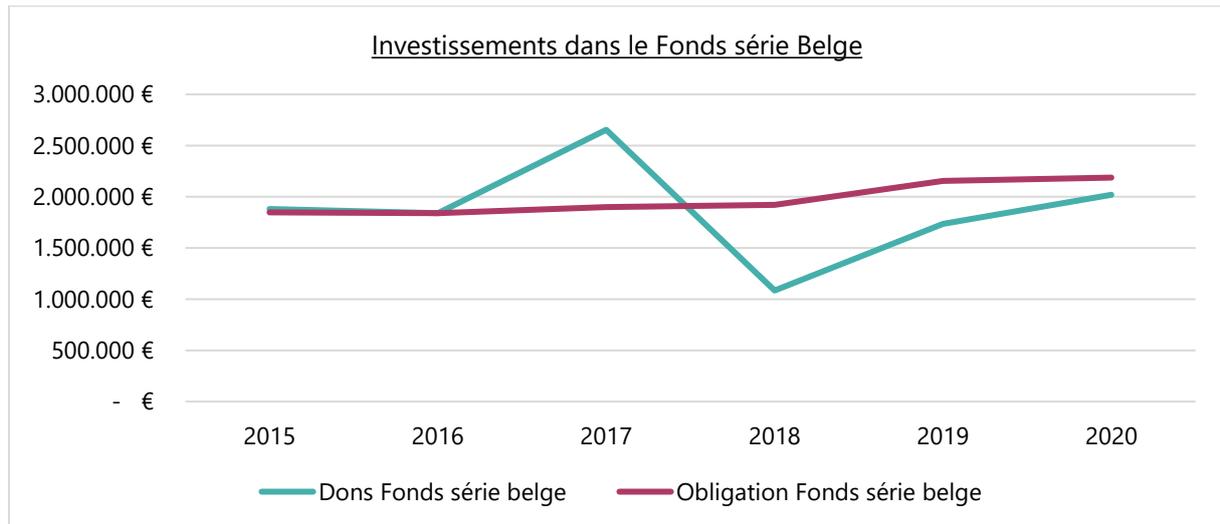
Concernant la clé de répartition des investissements entre les différents genres de programmes, le CSA recommande donc les actions suivantes :

- Clarifier la base sur laquelle les proportions doivent être calculées, à savoir en prenant comme référence le montant de l'obligation ou le montant total investi par la RTBF ;
- Supprimer le plafond maximal pour les investissements dans les « *autres types de programmes* », à savoir essentiellement le flux (formats de divertissements et de magazines notamment) car cela paraît antinomique avec le développement de ce secteur de la production indépendante, historiquement délaissé par les politiques audiovisuelles menées en Fédération Wallonie-Bruxelles.

⁹² CSA, *Bilan RTBF sur le Contrat de gestion 2012-2016*, 2017 : <https://www.csa.be/document/bilan-rtbf-sur-le-contrat-de-gestion-2012-2017/>

- Envisager qu'une proportion de l'investissement doit être consentie dans la coproduction de programmes qui explorent les formes d'écriture audiovisuelle natives d'internet ;
- Enfin, en ce qui concerne les investissements dans la production et leurs éventuelles retombées (vente de programmes, droit de diffusion,...), il serait judicieux de réinvestir ces potentiels retours sur investissement dans le circuit de la production.

QUANT AU FONDS SPÉCIAL POUR LES SÉRIES BELGES



La RTBF contribue à un « Fonds pour les séries belges » dont les appels à projets successifs dynamisent la production de séries grand public en Belgique francophone. Ce Fonds est également alimenté par la Fédération Wallonie-Bruxelles ainsi que par le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel. Ses modalités de fonctionnement font l'objet d'une convention conclue entre la RTBF et la Fédération Wallonie-Bruxelles⁹³. Le Fonds propose un « parcours » d'aides au développement : écriture, production d'un pilote, et va potentiellement jusqu'à la production d'une saison entière.

Les producteurs indépendants bénéficiaires du Fonds concluent un contrat avec la RTBF qui leur permet, si leur projet ne va pas jusqu'au bout du développement, de récupérer leur liberté contractuelle après 24 ou 36 mois, selon les phases de développement atteintes.

Les montants investis par la RTBF dans le « Fonds Séries » n'atteignent pas systématiquement les seuils minima fixés par le Contrat de gestion. Les trois derniers contrôles réalisés par le CSA ont mis en évidence les difficultés rencontrées par l'éditeur pour affecter le provisionnement du Fonds à des projets concrets en phase de production. Sur la période 2016-2020, le CSA identifie un delta de 1,65 million d'euros. Mais ce provisionnement atteint plus de 5 millions d'euros depuis la création du Fonds.

⁹³ http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/39757_000.pdf

Observations

Le CSA et la RTBF entretiennent un dialogue constructif afin de réfléchir à diversifier les possibilités de liquidation des montants provisionnés dans le Fonds, tout en restant en phase avec l'objectif initial. Ces réflexions intègrent également les autres investisseurs publics du Fonds.

La RTBF rappelle son attachement à l'objectif de développer et de structurer un secteur de la production de séries en Fédération Wallonie-Bruxelles. L'éditeur précise que cette dynamique positive ne suit pas forcément la temporalité des contrôles annuels. En effet, lors de ces deux derniers exercices, par exemple, certains projets ont accumulé des retards au fil des différentes étapes de développement, et ont dès lors nécessité un encadrement plus soutenu par les équipes de la RTBF. Ceci explique que la liquidation annuelle du montant prévu par le Contrat de gestion, en ce qu'elle est essentiellement centrée sur la production, n'ait pas pu suivre le rythme imposé.

Lors de réunions bilatérales au CSA, la RTBF a évoqué plusieurs pistes susceptibles de permettre une liquidation du montant provisionné tout en restant en phase avec les objectifs du Fonds : l'élargissement du soutien à des formats plus courts, la revalorisation des montants investis pour les projets renouvelés pour une saison supplémentaire, ou encore le renforcement des formations et ateliers pour les talents émergents.

Le CSA note que la volonté de l'éditeur de poursuivre les objectifs du Fonds est manifeste. Il constate également que le dispositif, dans sa forme de contrôle centrée sur un rythme de liquidation soutenu, laisse une marge de manœuvre trop étroite à la RTBF pour faire face aux aléas de production que rencontre tout secteur créatif émergent.

Réalisations

« Unité 42 » de Mathieu Mortelmans, Christophe Wagner & Hendrik Moonen

Société de production : Steel Fish Pictures

Année de diffusion : depuis 2017

Deuxième saison de 10 épisodes de 52 minutes

Troisième saison en développement

Audiences : 275.000 téléspectateurs⁹⁴

Achats : VRT, France 2, RTS, Sky Atlantic HD (Allemagne/Autriche), Netflix

Récompenses : "Unité 42" a reçu la Mention spéciale du Jury séries TV du Geneva International Film Festival

« E-Legal » d'Alain Brunard

Société de production : To do Today

Année de diffusion : 2018

Une saison de 10 épisodes de 52 minutes

Audiences : Pas de données à disposition

⁹⁴ Source : «Unité 42»: un bilan correct et une autre manière de consommer »

« Champion » de Monir Ait Hamou, Mustapha Abatane, Thomas François, Julie Bertrand, Mourade Zeguendi, Omar Arrak Semati.

Société de production : Kings of Comedy (Gilles Morin)

Année de diffusion : 2018

Une saison de 10 épisodes de 52 minutes

Audiences : Pas de données à disposition

« Invisible » de Marie Enthoven, Bruno Roche & Nicolas Peuffaillit,

Société de production : Kwassa Films

Année de diffusion : 2020

Une saison de 8 épisodes de 48 minutes

Audiences : 229.591 téléspectateurs⁹⁵

Achats : Série Club (France), Salto, RTS

« Baraki » de Julien Vargas, Peter Ninane et Fred De Loof

Société de production : Koko arrose la culture & 10.80 Films

Année de diffusion : 2021

Une saison de 20 épisodes de 26 minutes

Audiences : Pas de données à disposition

« Coyotes » de Vincent Lavachery, Axel Du Bus et Anne-Lise Morin

Société de production : Panache Productions et Compagnie Cinématographique

Une saison de 6 épisodes de 52 minutes

Année de diffusion : 2021

Audiences : Pas de données à disposition

Achats : Netflix

« Pandore » de Vania Leturcq, Savina Dellicour et Anne Coesens

Société de production : Artémis Productions

Année de diffusion : 2022

Une saison de 10 épisodes de 52 minutes

Audiences moyennes des deux premiers épisodes : 309.758 téléspectateurs⁹⁶

« Ennemi Public » d'Antoine Bours, Gilles de Voghel, Matthieu Frances, Frédéric Castadot, Gary Seghers & Christopher Yates

Société de production : Entre Chien et Loup

Diffusion de la saison 3 prévue pour 2022

Audiences : 256.000 téléspectateurs⁹⁷

Achats : VRT, Movistar +, Sky, Ale Kino, C-More, TF1, Zodiac Rights, TV5

« Warning » de Vincent Lannoo, Jérôme Colin et Vincent Tavier

⁹⁵ Source : « La loi des séries »

⁹⁶ Source : Site de la RTBF.

⁹⁷ Source : « Bilan 2019 du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel ».

Société de production - Need Productions
Statut : en production (8 épisodes de 52 minutes)

« Fils De » de Camille Pistone, Salim Talbi, Antoine Negrevergne & Ely Chevillot

Société de production : AT Séries & Films
Statut : en production (8 épisodes de 52 minutes)

« Attraction » de Sophia Perié, Barbara Abel & Julien Gras-Payen

Société de production : Les Gens
Statut : en production (6 épisodes de 52 minutes)

Recommandations

Concernant le Fonds spécial pour les séries belges, le CSA recommande donc les actions suivantes :

- Pérenniser le Fonds et le modèle de l'appel à projet. Le dispositif a démontré qu'il constituait un catalyseur pour le développement d'un écosystème de production indépendante ;
- Favoriser l'ouverture du modèle (formats, durées, genres). Favoriser également les possibilités de liquidation étendues sur plusieurs exercices ;
- Étudier la possibilité pour les producteurs de retrouver leur liberté contractuelle plus rapidement, afin de pouvoir démarcher d'éventuels autres acheteurs ;
- Garantir que les montants provisionnés par la RTBF resteront affectés au Fonds Séries ;
- Stimuler la coopération, la coproduction et les synergies avec d'autres chaînes publiques telles que France Télévision, la VRT, ...

CREATION WEB

CONTEXTE

L'article 10 du Contrat de gestion actuel prévoit que la RTBF marque un intérêt particulier pour les nouvelles écritures audiovisuelles, c'est-à-dire pour la création de programmes profilés pour une consommation sur internet, notamment webfiction, webdocumentaire et contenus transmédia. Certains de ces programmes doivent pouvoir être visionnés sur les nouveaux appareils numériques, entre autres mobiles. L'article ne mentionne pas la création audio (podcast natif) en tant que telle.

Dans le cadre de cette mission, la RTBF fait appel aux talents de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en ce compris aux talents « externes ».

La mission intègre à la fois les objectifs de mise en valeur des talents émergents et d'adaptation aux usages des publics.

Les articles 25.5 et 56.2 prévoient que la RTBF « affectera 100.000 euros pour lancer, en concertation avec la Fédération Wallonie-Bruxelles, des appels à projets pour de nouveaux formats radiophoniques répondant aux évolutions des modes de consommation numérique, notamment aux formats podcast et à la consommation mobile ».

BILAN

Evolution de l'offre de création web

Depuis 2013, la RTBF a déployé son offre de production web autour de plusieurs pôles : webséries, webdocs, transmédia & réalité virtuelle (RV), et plus récemment podcast/séries sonores. D'abord centrée sur la création vidéo, la RTBF a intégré l'audio dans ses activités de création web à partir de 2017.

La RTBF ne distingue pas explicitement l'ensemble de sa production web native des contenus spécifiques de création web. Pourtant, opérer cette distinction est nécessaire afin de permettre à la RTBF de remplir ses obligations en la matière : la création web doit être comprise comme un type de production web particulier ayant un fort caractère novateur et original, mobilisant « les nouvelles écritures » pour des modes de consommation numérique. Il ne s'agit pas de donner moins d'importance au développement de la production web de la RTBF en général, en vue notamment d'atteindre des publics difficiles à toucher autrement, mais de réserver une attention et un budget spécifiques à ce type de production.

Mise en place en 2014 par la RTBF, la cellule « Webcréation » s'est attelée à soutenir le développement d'une offre variée de productions web de manière créative et innovante reconnue internationalement (56 prix reçus dans différents festivals entre 2013 et 2018). En 2018, la RTBF s'est réorganisée de manière globale autour du genre de contenu et du public auquel il est destiné, en lieu et place des plateformes de diffusion (TV, radio ou web) menant au démantèlement de l'équipe « webcréation ». Ses tâches ont alors été réparties entre l'équipe « fictions digitales » et l'équipe des coproductions documentaires belges.

Le soutien à la création web a été organisé autour d'appels à projets dont la nature a régulièrement évolué.

La liste des projets mentionnés ci-dessous n'est pas exhaustive mais reprend les plus importants.

Appels à projets webséries

Depuis 2014, cet appel à projets en matière d'appui à la webfiction est récurrent même s'il n'a pas été organisé chaque année. Lors de chaque appel, 5 projets (maximum) reçoivent 10.000 euros pour développer le pilote. Le projet gagnant est ensuite désigné par un vote des internautes et reçoit 100.000 euros pour développer la série. Depuis 2018, le budget peut être complété par un apport du Tax Shelter. En 2020, l'appel a évolué, proposant 150.000 euros au projet gagnant pour développer une série de 6 épisodes de 15 minutes.

Lauréats : « Euh » (2014), « Burkland » (2015), « La théorie du Y » (2016), « Boldioux & Bradock » (2019), « Jacky et Lindsay » (2020).

Dans le cadre du plan Restart, la RTBF a également lancé un projet de 3 webséries et adapté son approche afin de soutenir davantage de créateurs dans des délais courts et ce malgré les contraintes liées à la crise sanitaire.

Toujours en 2020, la RTBF a lancé un appel à projets de websérie documentaire (100.000 euros) qui a mené à la production de « Première vague », une websérie sur le personnel soignant face à la pandémie.

Appel à projets Snapchat

En 2017, un nouveau type d'appel, en collaboration avec la Fédération Wallonie-Bruxelles, a été lancé par l'équipe webcréation pour la création d'une série de fiction exploitant « les nouvelles écritures audiovisuelles », destinée dans ce cas à l'application Snapchat. Une enveloppe de 80.000 euros maximum a été mise à disposition du lauréat pour l'écriture et la production de 40 épisodes sous formes de "stories".

Lauréat : « #PLS » (saison 1 en 2017, saison 2 en 2018).

Appels à projets Instagram

Toujours dans le cadre d'un appel « nouvelles écritures », la RTBF a lancé en 2018 un appel à projets pour deux webséries (fiction et documentaire) pensées et créées pour être diffusées sur l'application Instagram, toujours en collaboration avec la Fédération Wallonie-Bruxelles et toujours avec un budget de 80.000 euros par projet. Un des deux projets gagnants a été annulé. L'appel a été relancé en 2019.

Lauréats : « +32 » (2020), « Road Tripes » (2020).

Appels à projets podcasts

A partir de 2018, suite au succès du premier podcast natif⁹⁸ de la RTBF « C'est tout meuf », des appels à projets spécifiques ont été initiés pour des séries sonores spécifiquement. La production de podcasts natifs a été renforcée par la mise en œuvre du cinquième Contrat de gestion (2019).

Un premier appel (identifié « nouvelles écritures » lui aussi) a eu lieu en 2018, deux dossiers ont été sélectionnés et reçu chacun une enveloppe de 50.000 euros chacun (« Doulangue » et « Salade Tout »). Les termes de l'appel ont ensuite évolué en 2019 pour cibler spécifiquement les « Nouvelles Générations » (16-24 ans), et le budget a été ramené à 20.000 euros pour chacun des deux projets soutenus.

Depuis l'entrée en vigueur du présent Contrat de gestion, la RTBF est tenue d'affecter 100.000 euros « pour lancer, en concertation avec la Fédération Wallonie-Bruxelles, des appels à projets pour de nouveaux formats radiophoniques répondant aux évolutions des modes de consommation numérique, notamment aux formats podcast et à la consommation mobile » (Article 56.2). La RTBF a décidé d'allouer principalement ce montant au format documentaire.

En 2019, la collaboration avec la FWB a donc été établie administrativement par une consultation sur l'appel à projet et les projets sélectionnés. Cette collaboration ne prévoit pas de financement de la FWB ni de participation au jury.

Cette même année, la RTBF a investi plus de 127.000 euros dans des podcasts natifs (« Bisexualité », « Dis-moi oui », « Instantanées », « Réelle vie » et « Valhalla »).

En 2020, la RTBF a lancé l'appel à projet pour une enveloppe de 100.000 euros dans de nouveaux formats radiophoniques (podcasts natifs) dans le cadre de cette collaboration avec la FWB. La RTBF a investi

⁹⁸ Programme sonore spécifiquement créé pour une diffusion par un canal non linéaire. A contrario, lorsqu'une émission, séquence ou rubrique d'une station radio est proposée en rediffusion sous forme de podcast, il ne s'agit pas d'un « podcast natif ».

75.000 euros en 2020 dans 3 projets (« Diasporama », « Rock'n Moustaches » et « Et on a parlé sexe ») et un projet (« Un Diable Un jour ») reporté à 2021 à cause de la crise sanitaire.

Notons enfin que la RTBF collabore avec le Brussels Podcast Festival lancé en 2020 dans le cadre d'un appel à projet spécifique et afin d'offrir une visibilité aux productions et aux équipes lauréates.

En conclusion, l'offre de création web de la RTBF a évolué avec le temps, au gré de l'appui fourni aux créateur.rice.s web de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Le grand nombre de projets soutenus, la variété de ceux-ci, des modalités de financement et des budgets investis ou encore l'identification parfois peu précise de ce qui relève de la création web rend difficile un inventaire exhaustif sur base des informations mises à disposition du CSA et disponibles sur le web par ailleurs. Cela étant, il apparaît clairement que la RTBF s'est engagée avec succès dans une démarche prospective afin de trouver des modalités adaptées à un environnement en constante mutation.

Le Collège salue le rôle moteur qu'a constitué l'obligation d'affecter 100.000 euros aux podcasts à partir de 2019, obligation qui a accéléré la réalisation et la diffusion de contenus de ce type.

Mise en valeur des talents émergents « web » et adaptation aux usages des publics

Via les plateformes et les réseaux sociaux (YouTube, Facebook, Twitch, TikTok, etc. pour la vidéo, Spotify, Apple podcasts, etc. pour le podcast), les web vidéastes et les podcasteur.euse.s touchent un public que la RTBF reconnaît être difficilement atteignable (12-25 ans).

L'éditeur public a récemment concrétisé des exemples créatifs de synergies entre la production télévisuelle classique et les codes web, via des vidéastes reconnus.

Ainsi, « La Roue » était un programme en direct sur la plateforme Twitch sous la chaîne Tarmac Gaming, qui permettait à 4 candidat.e.s de jouer avec le célèbre Twitcher Kreeks. Comme il est d'usage selon les codes audiovisuels de cette plateforme, une conversation entre participants et l'animateur se tisse en parallèle du jeu. L'animateur y fait figure de « grand-frère » (« bro »), notamment pour répondre aux questionnements et éventuelles inquiétudes liées à la crise du Covid (en mars 2021) dans le cas de « La Roue ».

Autre exemple récent : « L'Internet show », talk-show de décryptage web et sociétal sur Tipik est présenté depuis janvier 2022 par Lufy⁹⁹ et Enzo, vidéastes web bénéficiant d'une solide notoriété¹⁰⁰, via leurs chaînes YouTube, mais également via Instagram et Tik-Tok. Solidement ancrés sur les plateformes et réseaux sociaux, ils deviennent désormais des visages de Tipik et de la RTBF dans son ensemble.

Ces interconnexions sont bénéfiques pour les deux parties : les web vidéastes profitent de la force de production du média historique (conditions de production, mais aussi promotion et notoriété du média) et le média propose une approche adaptée aux publics concernés, prouvant sa capacité d'adaptation dans un monde audiovisuel aux codes mouvants.

⁹⁹ Lufy avait déjà présenté le programme « Beauty match », sur TFX (Groupe TF1) en 2018.

¹⁰⁰ Chaîne YouTube Enzovoort : 287.000 abonnés ; chaîne YouTube LufyMakes YouUp : 1,49M d'abonnés ; chaîne YouTube Lufy & Enzo : 1,25M d'abonnés (source : YouTube – mars 2022).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Depuis une dizaine d'années, la RTBF porte une attention marquée pour la création web et a mis en œuvre des mécanismes d'appui ponctuels avec succès, contribuant ainsi au développement d'un écosystème de créateurs et d'entreprises dans le domaine. Les défis actuels sont ceux de la pérennisation et de la mise en valeur des contenus créatifs soutenus. Dans cette optique, le CSA formule les recommandations suivantes :

- Le modèle de l'appel à projets pourrait être envisagé de manière systématique et régulière. Le CSA recommande que le prochain Contrat de gestion intègre une obligation concrète d'investissement en matière d'appels à projets réguliers (par exemple sur base annuelle) en distinguant les créations web audiovisuelles et les créations sonores afin de consolider ces offres spécifiques de manière durable. Ces appels d'offres pourraient faire l'objet d'un reporting spécifique ;
- Dans ce but, et sur base des investissements actuels de la RTBF en la matière, le CSA recommande que le montant de 100.000 euros affectés à des « appels à projets pour de nouveaux formats radiophoniques répondant aux évolutions des modes de consommation numérique, notamment aux formats podcast et à la consommation mobile » (art. 25.5 et 56.2) le soit sur base annuelle de manière explicite dans le prochain Contrat de gestion ;
- La création web sonore devrait être mentionnée en tant que telle dans le futur Contrat de gestion. Ce n'est pas le cas actuellement même si ce type de création web a été intégré naturellement par la RTBF dans ses activités ces dernières années (principalement des séries sonores). D'autres formes de podcast natifs de création pourraient d'ailleurs être soutenues ;
- Afin de pouvoir assurer un soutien ciblé et transparent à la création web, la RTBF pourrait développer des lignes directrices visant à déterminer ce qui relève de la création web parmi ces productions web natives ;
- En termes de mise en valeur de talents web et de leur intégration au sein de la RTBF, les exemples récents cités témoignent d'initiatives de convergence audacieuses, dont la réitération et la consolidation apparaissent comme bénéfiques pour les deux univers audiovisuels.

COMMUNICATIONS COMMERCIALES

AUVIO

INTRODUCTION

La plateforme Auvio centralise l'offre audiovisuelle en ligne de la RTBF : programmes en direct et à la demande, inédits ou rediffusés. En date du 19 novembre 2020, la RTBF s'est déclarée en tant que distributeur de service auprès du CSA (voir chapitre spécifique). Auvio propose donc désormais également les catalogues non linéaires d'autres éditeurs locaux.

En six ans d'existence, la plateforme digitale de la RTBF n'a eu cesse d'évoluer tant au niveau du contenu que de ses fonctionnalités. Elle comptabilise 1.156.000 visiteurs uniques par mois (chiffres CIM Internet

sept 2021 12+). À titre de comparaison, les derniers chiffres de RTL Play font état de 282.000 visiteurs uniques par mois (chiffres IPB 2021).

La RTBF assure donc sa position de catalyseur de la transition numérique en Fédération Wallonie Bruxelles. Selon les chiffres de son rapport annuel 2020, l'offre numérique de l'éditeur de service public touche 51,8 % de la population belge francophone de 12ans et + chaque mois, soit 2.245.000 personnes.

Auvio propose aujourd'hui diverses formes de communication commerciale notamment des pre-rolls, mid-rolls ou post-rolls (dénomination liée au positionnement de l'insert publicitaire par rapport au programme). Le succès croissant d'Auvio lui confère aujourd'hui une valeur média importante.

CONTEXTE

En vertu de l'article 75 de son **5^{ème} Contrat de gestion**, la RTBF est autorisée à insérer des publicités sonores ou audiovisuelles dans le respect de la législation en la matière. L'article précise que la RTBF « *est tenue d'identifier clairement les contenus publicitaires sur ses sites internet afin que l'internaute sache directement qu'il se trouve en présence de contenus publicitaires* ». De surcroit, le Contrat de gestion précise que la RTBF ne peut insérer « *aucune forme de publicité sous forme de pre-roll avant les programmes pour enfants accessibles dans l'offre de services de médias audiovisuels non linéaires* ».

Le **Décret relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos** rappelle en son article 5.2-4 le principe de l'identification de la communication commerciale d'application dans les services linéaires et non linéaires, à savoir le fait que la publicité « *doit être nettement distincte des programmes ou séquences de programme grâce à des moyens optiques ou acoustiques clairement identifiables* ».

Le décret précise également des règles d'application aux services télévisuels linéaires et non linéaires :

- L'insertion de communication commerciale ne peut porter atteinte à l'intégrité et à la valeur des programmes et doit tenir compte des interruptions naturelles ainsi que de la durée et de la nature des programmes et ne pas porter préjudice aux droits des ayants droit. (art. 5.3-1 §1)
- Une communication commerciale ne peut venir interrompre une œuvre dont l'auteur souhaite conserver l'intégrité ni une séquence d'un programme. (art. 5.3-1 §2)
- Les journaux télévisés, programmes pour enfants ne peuvent contenir de communication commerciale. (art. 5.3-1 §3)
- Les spots « isolés » (ni précédés ni suivis par un autre spot) de publicité et autopromotion doivent être exceptionnels sauf lors de diffusion de manifestations sportives. (art. 5.3-2)

Quant aux services sonores, il est précisé que les communications commerciales « *ne peuvent venir interrompre les programmes d'art lyrique ou dramatique, sauf durant les interruptions naturelles, ni être insérées dans les journaux parlés et programmes pour enfants* » (art. 5.4-1-2), une règle qui s'applique aussi bien au linéaire qu'au non linéaire.

Concernant la durée des interruptions commerciales au sein des services télévisuels et sonores non linéaires, le Décret indique une règle spécifique, à savoir que « *le temps maximum de la publicité et des spots de télé-achat insérés dans un programme est fixé à 20 % de la durée de ce programme* ». Le Gouvernement peut de surcroit fixer un pourcentage inférieur (art. 5.3-3 §2 et art. 5.4-1 §2).

Anticipant les questions juridiques posées par le développement des nouvelles formes de communication commerciale liées aux services de médias audiovisuels distribués sur Internet, le Collège

d'autorisation et de contrôle du CSA a adopté en 2015 une **Recommandation relative aux communications commerciales sur les plateformes internet** afin de transposer aux environnements non linéaires les balises fixées par la législation publicitaire applicable. Cette démarche visait, dans une perspective d'égalité de traitement, à garantir le respect, par les éditeurs, des principes de confort de visionnage et de protection des consommateurs. Cette Recommandation pose quatre enjeux majeurs toujours d'actualité, à savoir : la nécessité d'une séparation et d'une identification claire de la publicité, le respect de l'intégrité de l'œuvre, l'interdiction d'associer de la publicité à certains types de programmes (journaux télévisés et programmes pour enfants), et enfin, la transposition aux services non linéaires des règles de durée publicitaire.

BILAN

L'offre non linéaire de la RTBF fait l'objet d'un suivi régulier de la part du CSA à l'occasion de ses contrôles annuels. Globalement, le régulateur salue le développement par la RTBF de sa présence sur internet, au travers d'Auvio, des plateformes de partage de vidéo ou des réseaux sociaux. Ces démarches assurent la visibilité de l'éditeur auprès des publics délaissant les médias traditionnels.

Concernant les communications commerciales sur Auvio, **l'enjeu fondamental est l'adéquation de la législation avec les pratiques actuelles sur les services non linéaires**. Le CSA considère que certains grands principes de la régulation en matière de communication commerciale acquis dans l'environnement linéaire doivent pouvoir être transposés dans les nouveaux écosystèmes numériques.

[Monitoring des communications commerciales sur Auvio](#)

Le CSA a réalisé un monitoring qualitatif des pratiques commerciales sur la plateforme Auvio afin de dresser un état des lieux en amont de l'élaboration du nouveau Contrat de gestion. La présente analyse se fonde également sur une présentation de la plateforme Auvio faite au CSA par la RMB le 19 mars 2021, ainsi que sur les travaux du Secrétariat d'instruction ayant notamment conduit à la [décision du 8 juillet 2021](#) (deux griefs établis suite à trois plaintes relatives à la communication commerciale sur les différentes radios internet de la RTBF - notamment La Première, Vivacité et Classic 21) par laquelle le Collège a décidé de surseoir à statuer quant à la sanction jusqu'à l'adoption du prochain Contrat de gestion de la RTBF.

Note méthodologique : les observations ont été effectuées en janvier et février 2022. Elles ont porté sur des programmes audiovisuels et sonores disponibles sur tous supports : PC, tablette et smartphone. En outre, différents types de programmes ont été monitorés : à la demande, en direct, exclusifs, en intégralité et séquencé.

Le CSA souligne les difficultés inhérentes aux monitorings de services non linéaires, la principale étant la personnalisation de l'expérience, à savoir le fait que l'utilisateur se verra proposer des communications commerciales différentes selon son profil, ses habitudes de consommation ou l'appareil de visionnage utilisé. Par exemple, lorsque l'on procède à un monitoring, le fait de passer d'un programme (ou d'une séquence de programme) à un autre sans consommer la totalité du programme va en général générer plus d'exposition publicitaire qu'un.e internaute qui se connecte pour consommer un programme en entier. Une seconde difficulté réside dans ce qui s'apparente à une certaine instabilité technique de la

plateforme, typiquement une interruption de flux due à une coupure de la connexion, une relance de flux suite à une pause sont des situations pouvant induire une surexposition publicitaire.

Enfin, lors de ces séances de visionnage, des expériences utilisateurs très différentes ont pu être observées, trois exemples ci-dessous :

- La série documentaire sonore « L'Effet Stromae¹⁰¹ » : 10 épisodes de 11 à 18 minutes, 2 pré-roll avant chaque épisode, pas de mid-roll – total : 20 publicités (avec un très haut taux de rotation¹⁰²) sur 144 minutes de programme ;
- La mini-série « Messieurs Pipi¹⁰³ » : 10 épisodes de 3-4 minutes, 3 pré-roll sur les 10 épisodes de la saison 1 regardée sans interruption, pas de mid-roll – total : 3 publicités (dont une auto-promotion) vues sur 37 minutes et 55 secondes de programme ;
- La série « Pandore¹⁰⁴ » : 10 épisodes d'environ 50 minutes, sur la totalité de la première saison, 8 publicités ont été vues, la plupart du temps en pré-roll. Presque tous les épisodes sont interrompus d'un mid-roll (qui correspond à l'interruption en linéaire) sans publicité (présence uniquement d'un jingle « in » et d'un « jingle out ») – total : 8 publicités vues sur environ 499 minutes de programme ;

Comme on le voit dans ces exemples, il est donc assez difficile de tirer des constats généraux sur les pratiques publicitaires actuellement en vigueur sur Auvio.

Séparation et identification claire de la publicité

Actuellement la pratique est différente qu'il s'agisse de pré-roll ou de mid-roll :

- Pré-roll : la diffusion de pré-roll est exempte de jingle ou virgule visuel(le) et/ou sonore indiquant qu'il s'agit d'une publicité, elle n'est d'ailleurs pas décrite comme telle mais on peut lire la mention « *vosre contenu démarrera dans xx secondes* » ;
- Mid-roll : en revanche, le mid-roll est précédé et suivi d'un jingle visuel et sonore d'un peu plus de 3 secondes, l'interruption publicitaire est ainsi rallongée d'environ 7 secondes par l'usage du jingle « in » et du jingle « out ».

La majorité des programmes disponibles sur Auvio, qu'ils soient audiovisuels ou sonores, sont précédés d'un pré-roll au lancement (y compris en cas de visionnage en direct). Un pré-roll (souvent le même) apparaît aussi au redémarrage du flux après une interruption involontaire (de nombreux arrêts inopinés du programme en cours ont ainsi pu être constatés), une mise sur pause volontaire, une accélération du flux ou encore une perte de connexion.

Le CSA rappelle la nécessité de séparer et d'identifier les contenus publicitaires au moyen d'une technique qui se superpose à l'insertion publicitaire sans en allonger la durée. Ainsi, la Recommandation privilégie l'affichage d'une mention « publicité » en toutes lettres. La pratique actuelle sur Auvio, à savoir l'apparition de la mention « *vosre contenu démarrera dans xx secondes* », apparaît cependant comme

¹⁰¹ Consommation sur smartphone et PC.

¹⁰² 20 spots pour quatre marques différentes : 10 occurrences d'un spot pour C&A, 8 occurrences d'un spot pour Minimax, 1 occurrence d'un spot pour CBC et 1 occurrence d'un spot pour le Lotto.

¹⁰³ Consommation sur PC.

¹⁰⁴ Consommation sur tablette.

rencontrant l'objectif. A contrario, l'ajout d'une identification sonore (virgule ou jingle) comme c'est le cas pour les mid-rolls allonge l'interruption du programme consommé, ce qui n'est pas en adéquation avec la rapidité des modes de consommation en ligne et avec l'ergonomie des interfaces mais qui a le mérite de bien signaler le caractère publicitaire de l'interruption.

Interruption et respect de l'intégrité des programmes

Le CSA constate que les interruptions publicitaires interviennent aux mêmes moments en linéaire et en non linéaire. Plusieurs programmes diffusés en préalable sur un service linéaire ont ainsi été analysés : les interruptions par des mid-rolls sur Auvio correspondaient aux interruptions par des tunnels publicitaires en linéaire. Par ailleurs, aucun mid-roll n'a été identifié sur des programmes proposés en exclusivité sur Auvio.

Les interruptions constatées dans les programmes diffusés en non-linéaire sur Auvio semblent donc en phase avec celles intervenant lors de la diffusion en linéaire. Toutefois, vu les pratiques constatées sur d'autres plateformes, et vu la possibilité laissée à la RTBF d'insérer de la communication commerciale au sein de programmes exclusivement proposés sur Auvio, il paraît pertinent, afin de garantir le confort de visionnage et l'intégrité des programmes, que le Contrat de gestion rappelle certaines balises, notamment le fait que l'insertion de mid-roll ne peut intervenir qu'entre séquences distinctes d'un même programme afin de ne pas nuire au déroulé d'un programme, en évitant, par exemple, d'interrompre le déroulement des dialogues ou de l'action.

Interdiction de la publicité liée à certains types de programmes

Programmes pour enfants : le CSA constate qu'aucune publicité n'est associée aux programmes pour enfants proposés sur Auvio. La RTBF respecte dès lors le prescrit du Contrat de gestion.

Programmes d'information : la présence de pré-roll paraît systématique dans le cas des journaux télévisés, qu'ils soient proposés en intégralité ou par séquences. Il en va de même lors de la relance, en cours de visionnage, d'un journal télévisé après une interruption volontaire (accélération, pause, ...) ou involontaire (bug). Cette pratique pose question par rapport à l'interdiction de diffuser de la publicité dans les journaux télévisés (art. 5.3-1§ 3 et art. 5.4-2 du Décret SMA).

On estime en non-linéaire que le pré-roll n'est pas inséré dans le programme qu'il précède. Toutefois, la diffusion d'un pré-roll suite à une interruption introduit de facto de la communication commerciale au sein des programmes d'information.

Pour rappel, le législateur belge francophone interdit l'insertion de publicités dans les journaux télévisés et dans les programmes pour enfants. Il paraîtrait dès lors cohérent que ces interdictions soient transposées aux services non linéaires.

Durée publicitaire et possibilité d'interrompre la publicité

Le CSA constate la rediffusion fréquente de mêmes spots parfois dans un temps très court (moins de quelques minutes). Ainsi, une même publicité peut être diffusée au lancement du programme puis, comme déjà évoqué au point précédent, après réactivation du flux soit volontaire, soit involontaire. Ces répétitions peuvent également intervenir lors d'une même session, lorsque l'internaute visionne

plusieurs séquences les unes à la suite des autres. Au regard de plaintes et questions reçues par le CSA, ces répétitions de spots publicitaires dans un bref laps de temps peuvent être perçues comme intempestives et intrusives.

Le décret SMA spécifie que la durée publicitaire maximale de 20% se calcule, en non linéaire, par rapport à la durée du programme et non par rapport à l'heure horloge. Concernant les vidéos de courte durée, la Recommandation du Collège n'exclut cependant pas la communication commerciale - ni que cette communication commerciale dépasse potentiellement 20 % de la durée du programme - pour autant que l'utilisateur garde la possibilité d'interrompre la communication commerciale et ne soit dès lors pas contraint de s'y exposer plus du temps nécessaire à la procédure d'interruption. En outre, le Collège considère que la démarche active consistant à éviter une publicité en la fermant peut être envisagée, sous certaines conditions, comme une technique de séparation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

D'après la législation linéaire et les constats qu'il a pu faire sur Auvio, le CSA formule les recommandations suivantes pour la rédaction du nouveau Contrat de gestion afin de garantir les principes de confort de visionnage et de protection des consommateurs :

- Permettre à l'internaute d'interrompre la diffusion de publicités au moyen d'un bouton permettant de "skipper" la pub après quelques secondes ;
- Interdire l'insertion de publicité dans les journaux parlés/télévisés ou séquences de journaux sous la forme de pré-roll au redémarrage du flux ;
- Jeter les bases d'une interdiction complète de diffuser des pré-roll (et à plus forte raison des mid-roll) avant et pendant les programmes d'information ;
- Éviter les répétitions publicitaires dans des laps de temps courts (par exemple une période de minimum 15 minutes), y compris lorsque l'internaute passe d'un contenu à un autre (et pas uniquement lorsqu'il.elle visionne un programme long ou plusieurs épisodes d'un même programme / série).
- Rappeler la nécessité de respecter les séquences distinctes d'un programme pour l'insertion de mid-rolls.

MATINALE DE LA PREMIERE

CONTEXTE

La Déclaration de politique communautaire pour 2019-2024¹⁰⁵ prévoit qu'afin d'assurer « *un service audiovisuel public moteur de la diversité culturelle et acteur de l'espace démocratique, le Gouvernement souhaite : (...) Renforcer les mesures de limitation de la publicité à la RTBF :*

¹⁰⁵ Déclaration de Politique Fédération Wallonie-Bruxelles 2019 - 2024, chapitre 12 « Médias », p.45

- *en radio en commençant par la tranche matinale de la Première ;*
- (...) ».

Depuis le 1^{er} juillet 2021, un avenant à l'article 72.9 du Contrat de gestion de la RTBF interdit la diffusion de publicité sur la tranche 6h-9h de La Première. L'avenant précise cependant que : « (...) *ne sont pas visés par cette interdiction* :

- *les messages promotionnels en faveur de la presse écrite imprimée, du cinéma et des institutions culturelles, dans le cadre des échanges promotionnels visés par le présent Contrat de gestion ;*
- *les messages institutionnels, émanant des pouvoirs publics ou d'organisations non-gouvernementales, promotionnant un message d'intérêt général (éducation, santé publique, citoyenneté, solidarité, ...), en ce compris les messages d'éducation à la santé diffusés gratuitement à la demande du Gouvernement;*
- *les messages diffusés gratuitement en faveur des œuvres de bienfaisance. »*

La mise en œuvre de cette mesure a d'abord fait l'objet d'une phase de transition de septembre 2020 à juin 2021, tel que prévu à l'article 72.8, au cours de laquelle la durée maximale de diffusion de publicité a été réduite de moitié (6 minutes par heure de transmission). Cette transition avait pour but de limiter l'impact budgétaire de la mesure sur le budget 2020 de la RTBF dans le contexte de la crise sanitaire.

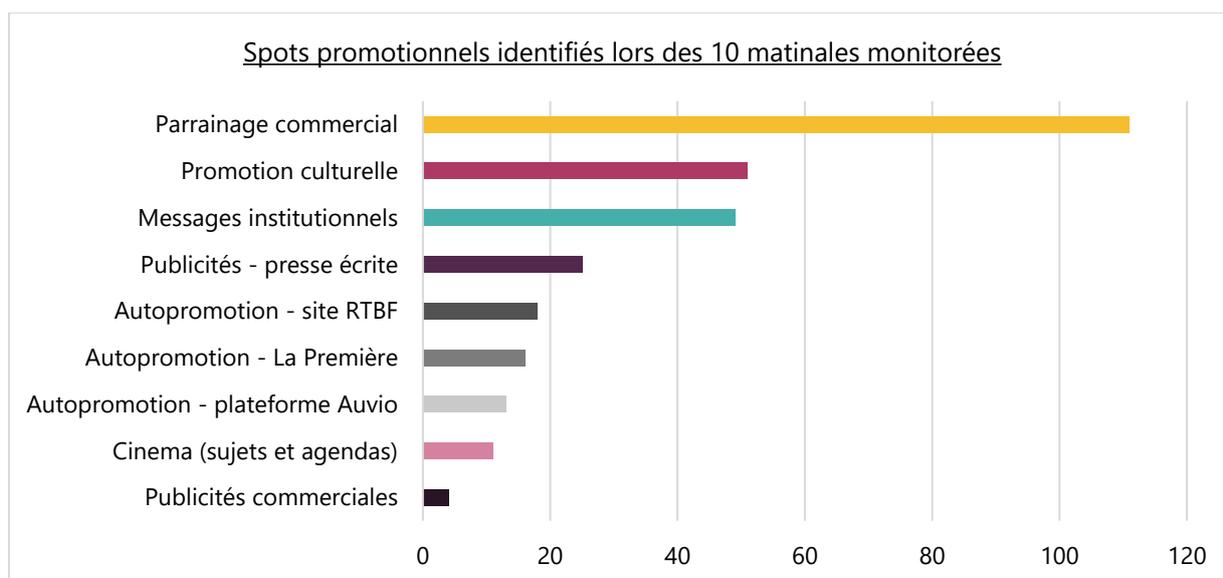
Il est important de souligner que dans le Contrat de gestion en vigueur, seule la publicité commerciale est interdite dans la matinale de La Première. Le parrainage, autre forme de communication commerciale, reste donc autorisé. Ainsi, via le parrainage, des annonceurs commerciaux n'entrant pas dans le périmètre des exceptions à l'interdiction (culture, cinéma, presse écrite, message institutionnel, œuvres de bienfaisance) gardent une fenêtre de visibilité dans la matinale.

BILAN

Méthodologie et résultats globaux

Le CSA a réalisé un monitoring de la matinale en FM sur deux fois 5 jours (du lundi 13 au vendredi 17 décembre 2021 et du lundi 17 au vendredi 21 janvier 2022). Son objectif était de faire un état des lieux six mois après l'entrée en vigueur de l'article 72.9.

Sur les trente heures écoutées (10 matinales), 298 messages apparemment promotionnels ont été identifiés. Ces messages concernent principalement du parrainage commercial (111 occurrences), de la promotion culturelle au sens large (51 occurrences), des messages institutionnels (49 occurrences), des publicités pour des titres de la presse écrite (25 occurrences), de l'autopromotion pour le site internet de la RTBF (18 occurrences), pour des programmes de La Première (16 occurrences) et pour la plateforme Auvio (13 occurrences). Des titres de la presse écrite sont aussi souvent mentionnés en tant que partenaires d'évènements culturels.



Concernant la durée de ces messages par rapport à la durée totale de la matinale, en moyenne sur les dix jours monitorés, environ 9 minutes de messages promotionnels ont été diffusées par matinale de 180 minutes, soit près de 5%.

Promotion de la culture

Une publicité monitorée apparaît problématique car son rattachement au périmètre de l'exception pour des messages promotionnels en faveur des institutions culturelles n'est pas évident. Il s'agit d'une publicité pour trois concerts de Stromae à Bruxelles (en collaboration avec La Première) renvoyant vers le site pour réservation. Elle a été entendue 10 fois dans une période de trois jours consécutifs, dont 5 fois dans une seule matinale. Il n'est pas évident que le chanteur, l'opérateur de sa tournée ou les salles de concert dans lesquelles il se produit puissent être considérés comme des institutions culturelles pouvant bénéficier de l'exception.

Si l'intention du législateur est que cette exception vise à promouvoir les institutions culturelles ayant une faible visibilité, alors des messages promotionnels pour des artistes de grande renommée tels que Stromae ne devraient pouvoir en bénéficier. Le monitoring a relevé de nombreux messages en faveur de telles institutions culturelles : des pièces de théâtres, des spectacles de danse ou des expositions de peinture, etc. Ces annonces promotionnelles entendues régulièrement dans la matinale (51 occurrences) représentent 17% de toutes les communications identifiées sur les dix jours de monitoring (298 occurrences). En comparaison, l'annonce pour Stromae (10 occurrences) en représente à elle seule 3%.

Messages institutionnels

Ce type de message émane des pouvoirs publics ou d'organisations non-gouvernementales. Le Contrat de gestion précise qu'il doit promouvoir " ... un message d'intérêt général (éducation, santé publique, citoyenneté, solidarité, ...), en ce compris les messages d'éducation à la santé ..."

Parmi les messages entendus, une majorité provient du gouvernement fédéral et concerne la crise Covid. Deux autres messages entendus à plusieurs reprises interrogent sur l'objectif d'intérêt général prévalant à l'exception :

- Un message de l'Apaq-W et l'UE pour la promotion des produits alimentaires labélisés "produits du terroir".
- Un message de la Stib pour souhaiter de joyeuses fêtes de fin d'année.

Parrainages commerciaux

Les parrainages sont des communications commerciales associées à des programmes, séquences et autopromotions.

Ils sont nombreux dans le monitoring effectué par le CSA, mais respectent les règles du Décret tant pour la durée (10 secondes maximum) que le nombre (6 annonces maximum par heure). Quelques annonceurs entendus : Dovy (cuisiniste), Skoda (voiture), Chimay (Bières et fromages), Belfius (banque), Lactel (lait), Minimax (adoucesseur d'eau).

Dans la matinale, ces parrainages concernent majoritairement l'info-traffic et la météo mais aussi de l'autopromotion. En effet, une autopromotion pour le programme de la RTBF en TV "les Belges du bout du monde" a été diffusée 9 fois lors de la semaine de décembre, toujours suivie d'un parrainage par Chimay (bières et fromages).

La promotion pour l'événement caritatif de la RTBF "Viva For Life" est systématiquement suivie d'une communication pour certains partenaires privés de l'opération. Ces communications personnalisées pour chaque annonceur dépassent de loin la simple citation de partenaire intégrée classiquement en fin d'une promotion. Étant donné leur forme élaborée et du fait qu'elles sont séparées de la promotion, ces communications peuvent potentiellement être assimilées à du parrainage.

En tout état de cause, la diffusion de ces annonces de parrainage dans la matinale, bien que respectant le Décret et le Contrat de gestion, exposent les auditeurs à un nombre important de messages à finalité commerciale et donne bien l'impression au public que la matinale « sans publicités » comprend des publicités.

Publicité commerciale

Pour terminer, une infraction manifeste à l'art. 72.9 a été constatée, l'annonceur ne pouvant être rattaché ni de près, ni de loin au périmètre des exceptions. Il s'agit d'une publicité pour un centre de loisir et de vacances diffusée une fois par matinale pendant 4 jours successifs (du 14 au 17 décembre 2021) du monitoring réalisé. Le constat a été transmis au Secrétariat d'instruction du CSA¹⁰⁶.

¹⁰⁶ À ce sujet, la RTBF a indiqué qu'il s'agissait d'une erreur de programmation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Force est de constater que les auditeurs et auditrices sont encore exposé.e.s à des interruptions publicitaires lorsqu'il.elle.s écoutent la matinale même si ces annonces ne sont pas toutes à caractère commercial.

Le monitoring a en effet relevé un nombre significatif d'interruptions et notamment de parrainages commerciaux. Le CSA se pose d'ailleurs la question de savoir si la règle actuelle (interdiction de diffusion de publicité commerciale mais pas d'interdiction de parrainage commercial) ne risque pas de mener à une diffusion excessive -dans la matinale- de séquences¹⁰⁷ et annonces promotionnelles parrainées afin de contrebalancer le manque à gagner en matière de rentrées publicitaires. Le CSA constate en outre que le parrainage -par le même annonceur- de séquences telles que la météo ou l'info-traffic entraîne une répétition d'annonces identiques qui peut provoquer un sentiment de saturation chez les auditeur.rice.s.

Si la volonté du législateur est de n'exposer aucune marque commerciale dans la matinale de La Première, le CSA suggère donc de remplacer -dans le Contrat de gestion- le terme « publicité » par les termes « communication commerciale », termes qui recouvrent également le parrainage.

Enfin, concernant la promotion d'institutions culturelles, si l'exception vise la promotion d'acteurs culturels moins visibles et médiatisés, le Contrat de gestion pourrait inclure une disposition explicite le précisant. La RTBF pourrait ainsi faire en sorte que cette exception profite prioritairement aux institutions en manque d'exposition et non à des événements déjà très médiatisés, même si l'éditeur est partenaire de ces derniers.

JOURNALISTES ET INFLUENCEURS

INTRODUCTION

L'utilisation des plateformes de médias sociaux à des fins d'information ne cesse de croître et cela plus fortement encore auprès des jeunes. Environ 78 % des Belges s'informent régulièrement en ligne et plus particulièrement sur les réseaux sociaux et auprès de personnalités influentes ([Digital News Report Reuters, 2021](#)). Dans ce contexte, les contenus diffusés par des agents de la RTBF, contractuels ou non, doivent rester cohérents avec les missions de la RTBF et ne pas créer de confusion entre le champ de l'information et celui de la communication commerciale. S'il semble aller de soi que les journalistes d'information doivent respecter la déontologie journalistique et donc ne pas prêter leur concours à des communications commerciales, cela n'est de toute évidence pas le cas de certain.es chroniqueurs.euses

¹⁰⁷ À titre d'exemple, depuis février 2022, la RTBF diffuse à 8h30 une capsule d'une minute « 60 secondes pour l'avenir » parrainée par BNP Paribas Fortis (Banque et assurances), une autopromotion pour cette capsule, également parrainée, est diffusée environ 1 heure plus tôt.

ou présentateur.trices de la RTBF, et ce, au détriment de l'indépendance de son information et de la confiance des publics.

CONTEXTE

Par souci d'encadrement déontologique et afin de garantir, dans tous ses services audiovisuels, la qualité, la rigueur, l'indépendance et la confiance que le public est en droit d'attendre et en vertu de l'article 7.4 de son Contrat de gestion, la RTBF s'engage à respecter le code de déontologie, les avis, recommandations et décisions du Conseil de déontologie journalistique de la Fédération Wallonie-Bruxelles, dont la RTBF est membre actif. Déontologie que les journalistes sont tenus de respecter « *quel que soit le support, y compris dans l'utilisation professionnelle des réseaux sociaux, sites personnels et blogs comme sources d'information et comme vecteurs de diffusion de l'information* » (Code de déontologie, article 7). Les journalistes « *n'exercent aucune activité pour le compte de tiers si cette activité porte atteinte à leur indépendance* » (Code, article 12). De plus, les journalistes « *ne prêtent pas leur concours à des activités de publicité ou de communication non journalistique.* » (Code, article 13).

Par ailleurs, la Recommandation relative aux programmes d'information prise par le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA en 2015 clarifie la notion de programme d'information et les obligations liées à ce type de contenu telles que définies par la législation en vigueur. La Recommandation précise que « *les contenus d'un programme d'information ont fait ou font l'objet d'un traitement journalistique. Le travail journalistique n'est pas obligatoirement réalisé par un journaliste professionnel ni de formation. (...) Si l'information relève d'une préoccupation d'intérêt général, c'est parce que ses contenus doivent répondre à l'intérêt du public qui en est le destinataire. L'information exclut les intérêts particuliers. En ce sens, elle se distingue de la publicité et de ses formes dérivées (publi-reportage, « native advertising », etc.) ainsi que des activités de communication qui répondent plus spécifiquement à l'intérêt des émetteurs* ».

Concernant les recettes commerciales et comme décrit à l'article 70.1 du Contrat de gestion, « la RTBF est autorisée à effectuer les activités commerciales suivantes : la vente d'espaces publicitaires, en ce compris sous formes de publicité, de parrainage, de placement de produits, d'aide à la production, de jeux et de concours et d'autres opérations publicitaires et commerciales, dans ses services audiovisuels, en ce compris sur internet et sur les réseaux et médias sociaux, dans le respect des lois, des décrets, des arrêtés et du présent Contrat de gestion. » Il est toutefois précisé que « les recettes générées par ces activités commerciales constituent des recettes commerciales, dont le revenu net est affecté à la réalisation des missions de service public de la RTBF » (article 70.4).

Pour ses services de médias audiovisuels non linéaires (article 72.1), sans préjudice des dispositions décrétales, la RTBF respecte de surcroît les règles particulières suivantes :

- La communication publicitaire respecte les codes d'éthique énoncés par le CSA ;
- Il ne peut être fait appel, pour la partie sonore ou visuelle d'un message de publicité commerciale, aux journalistes engagés par la RTBF en qualité d'agents statutaires ou contractuels, ni aux animateurs, sauf, en ce qui concerne ceux-ci, dérogation accordée par l'administrateur général de la RTBF.

BILAN

Le présent Contrat de gestion paraît désuet quant aux usages actuels en matière de communications commerciales sur les réseaux sociaux et les devoirs et obligations des agents de la RTBF.

Le cadre juridique des pratiques commerciales sur les réseaux sociaux pourrait être précisé et renforcé dans le nouveau Contrat de gestion afin d'être notamment en cohérence avec la réglementation du Conseil de Déontologie journalistique et d'éviter ainsi toute confusion entre information et publicité.

Au vu de la situation actuelle, il serait utile de clarifier les statuts internes des journalistes et des métiers de l'animation propres à la RTBF et de différencier les pratiques et les obligations qui en découlent. Aussi, si on se réfère à l'article 72.1 seuls les animateurs.trices ont la possibilité de bénéficier d'une dérogation de l'administrateur général pour faire de la communication commerciale, et non les journalistes. Mais qu'en est-il des statuts hybrides ? En effet, après consultation de l'annuaire de l'AJP, il s'avère que certain.es animateurs.trices et chroniqueurs.euses vedettes de la RTBF bénéficient d'un statut de journaliste et d'une carte de presse.

Si les journalistes de la RTBF sont soumis au bon respect du Code de déontologie journalistique et semblent ne pas s'adonner à des communications commerciales sur leurs réseaux sociaux personnels, il n'en va pas de même pour tout le monde. Certain.es animateurs.trices indiquent des mentions commerciales sur leurs publications voire affichent clairement leur casquette de créateurs de contenus. Il pourrait être considéré que ces agents vont à l'encontre des missions de services publics de la RTBF en prêtant leur image à des fins publicitaires qu'elles soient rémunérées ou non.

Par ailleurs, il s'avère que des animateurs.trices de la RTBF sont sous contrat d'influenceurs via la RMB et sa cellule F.L.A.S.H. Outre la problématique de la déontologie, il est important, dans ce cas précis, de veiller à ce que les revenus nets soient bien affectés à la réalisation des missions tel que prévu par le Contrat de gestion (article 70.4) et communiqués annuellement de manière transparente au Conseil d'Administration (article 7.4).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au vu de l'évolution des usages en matière de consommation médiatique et afin de garantir l'indépendance de l'information et la confiance des publics de la RTBF, le CSA recommande de :

- Mettre à jour le Contrat de gestion afin d'élargir l'interdiction d'activités ou mentions commerciales aux pages et comptes personnels des agents sur les plateformes internet ;
- Dans cette optique, clarifier les catégories du personnel de la RTBF : journalistes, chroniqueurs.euses, présentateur.trices ou statut hybride – afin de dresser les obligations propres à chaque catégorie (si différence il doit y avoir) ;
- Transposer ces catégories dans les statuts du personnel et dans une clause du contrat de travail ;
- Clarifier en quoi consiste et quelles sont les conditions d'octroi de la dérogation prévue par l'article 72.1 qui peut être délivrée par l'administrateur général de la RTBF ;
- Fixer une clause de rendez-vous au Conseil d'Administration afin de lui faire rapport -de manière régulière- sur le régime d'autorégulation des activités commerciales du personnel de la RTBF

EGALITE - DIVERSITE

CONTEXTE GENERAL

L'article 63 du Contrat de gestion de la RTBF stipule que « la RTBF veille à l'absence de toute discrimination dans sa gestion des ressources humaines et met en œuvre un plan relatif à la diversité au sein de son personnel, basé sur le concept de diversité inclusive et relatif également à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en son sein, tant pour le recrutement que pour la gestion de carrière, notamment afin d'augmenter progressivement le nombre de femmes dans les fonctions de responsabilité et managériales ainsi que dans les fonctions à forte visibilité ».

Plus particulièrement, le Contrat de gestion définit quatre axes s'agissant de l'égalité et de la diversité : mettre en œuvre un plan de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein du personnel ; désigner un référent interne chargé de l'égalité hommes-femmes et de la diversité ; adopter la Charte de l'UER sur l'égalité des chances ; soutenir toute initiative visant à renforcer pratiquement la diversité inclusive dans ses services audiovisuels et inciter son personnel en ce sens. Il prévoit également que le plan relatif à la diversité et à l'égalité des femmes et des hommes fasse l'objet d'une évaluation annuelle.

BILAN GENERAL

Au cours des années 2015-2020, RTBF a déclaré avoir engagé différentes actions, notamment :

- Le soutien au développement de la base de données Expertalia créée par l'AJP ;
- La mise en place d'« ateliers éditoriaux de la diversité » à destination du personnel ;
- Le Media School Day afin de poursuivre le dialogue engagé entre les journalistes et les écoles ;
- La collaboration européenne via, notamment, la participation au groupe « interculturel et diversité » de l'UER ou encore la participation au rapport de l'UER « *Reimagining Sport : Pathways to gender-balanced Media Coverage* » ;
- Les rencontres Culture-RTBF dont les échanges ont permis l'élaboration d'une charte visant à promouvoir la diversité dans le champ de la culture ;
- La participation à la sous-commission « Le traitement médiatique des violences faites aux femmes » de l'Assemblée Alter Egales ;
- La mise en place des Grenades ;
- La Création du coin *Colours* sur Auvio dédié à tous les contenus LGBTQI+ ;
- La création d'une brochure sur le racisme dans les médias en partenariat avec Media Animation ;
- La mise en place un monitoring annuel de l'égalité et de la diversité, qui est depuis 2019 effectué chaque trimestre. Il indique avoir développé durant l'année 2020 un Baromètre Digital dont l'objectif est de monitorer les illustrations qui accompagnent les contenus digitaux ;
- L'approbation de la charte de l'UER sur l'égalité des chances et la mise en place d'un plan d'action en matière de promotion de l'égalité hommes-femmes conformément aux dispositions du Contrat de gestion.

L'éditeur avait également, dès 2012, procédé à la désignation d'une personne « Chargée du projet diversité et égalité des chances », dont la mission est de mettre en place une stratégie de développement de la diversité inclusive et de l'égalité des chances.

L'éditeur fait parvenir de manière annuelle des données chiffrées sur l'évolution de la proportion de femmes au sein du personnel de la RTBF ; de son Comité de direction et des N-1/N-2 d'un membre du Comité de Direction ; des recrutements et des personnes bénéficiant d'une formation. En outre, depuis l'exercice 2018 l'éditeur communique des données quantitatives et qualitatives sur les quatre axes énoncés par le Contrat de gestion concernant le plan de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes conformément aux discussions en la matière menées avec l'éditeur lors de son audition début 2019 :

1. L'identification des talents ;
2. La formation et la sensibilisation ;
3. La promotion de l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle ;
4. L'égalité des chances.

Enfin, à partir de l'exercice 2019, l'éditeur a fourni, à la demande du CSA des données supplémentaires qui permettent d'approfondir la question de la distribution de ses effectifs par genre. Ces données permettent en effet de mieux saisir les trajectoires professionnelles des hommes et des femmes, l'accès aux métiers et à la hiérarchie.

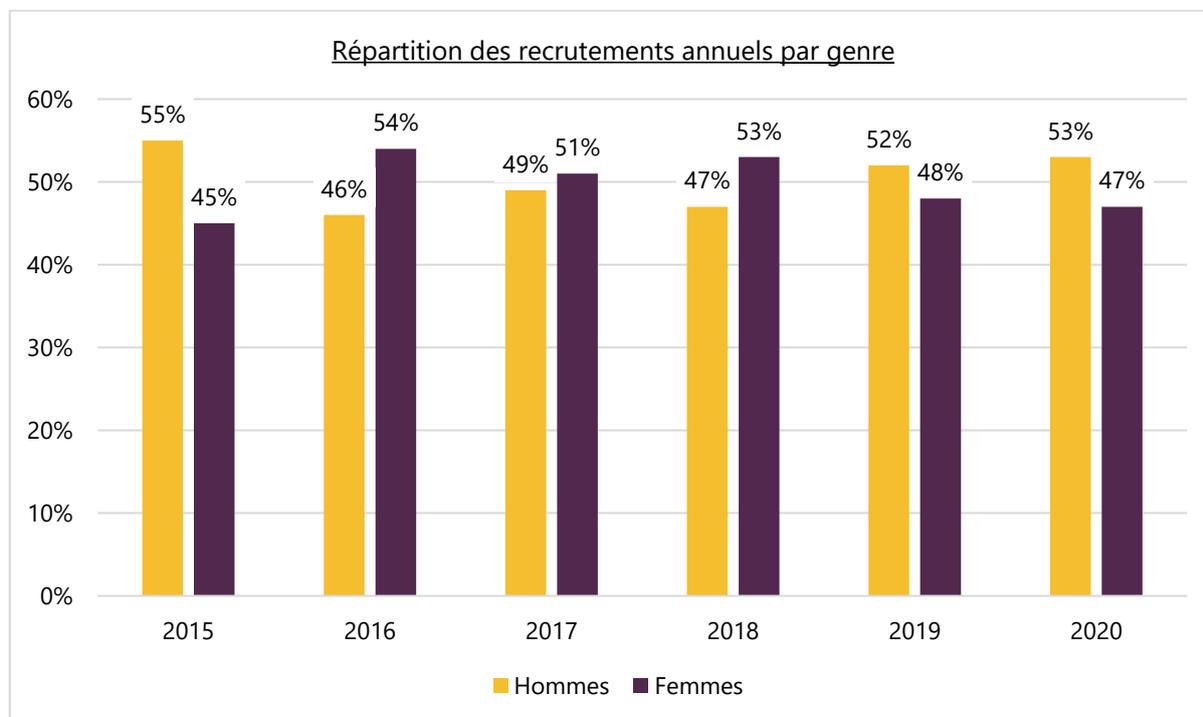
La lecture de ces différentes données met en exergue les tendances suivantes :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personnel RTBF	38,05%	38,24%	38,97%	38,87%	39,21%	38,72%
Comité de Direction, N-1 et N-2 d'un membre du Comité de Direction	30,46%	33,77%	34,84%	39,29%	42,28%	41,43%
Formations	41%	44%	44%	44%	43%	43%
Recrutements	45%	54%	51%	53%	48%	47%

Sources : RTBF, Rapport annuel CSA, 2015, pp. 61, 112, 113. CSA, Rapport annuel RTBF, 2015, page 42. CSA, Avis RTBF 2016, page 60. RTBF, Rapport annuel CSA 2016, page 84. CSA, Avis RTBF, 2017, pp 69 et 70. RTBF, Rapport annuel CSA, 2018, page 97. CSA, Avis RTBF, 2018, pp 77 et 78. RTBF, Rapport annuel CSA, 2019, page 106. RTBF, Rapport annuel CSA, 2020, page 106.

- La proportion de femmes au sein du personnel dans son ensemble est stable : elle varie sur un intervalle de 38,05 % en 2015 à 39,21 % 2019 (et 38,72% pour 2020).
- Lors de l'exercice 2015, les recrutements effectués par l'éditeur étaient composés de 45 % de femmes pour 55 % d'hommes. Durant les exercices 2016 à 2018, la proportion de femmes parmi les recrutements annuels externes était supérieure à celle des hommes. Toutefois, l'exercice des trois dernières années témoigne d'une diminution de la proportion de femmes parmi les recrutements annuels (de 53 % à 47 %), même si l'éditeur relève que cette proportion reste supérieure à la répartition de ses effectifs par genre (61,28 % d'hommes et 38,72 % de femmes lors de l'exercice 2020).
- S'agissant de la proportion de femmes dans les fonctions managériales, l'éditeur agrège les données et déclare que les membres du Comité de direction et les N-1/N-2 d'un membre du Comité de direction sont à 41,43 % des femmes en 2020. Il s'agit d'une diminution de 0,85 % de 2019 à 2020. On observe toutefois une augmentation (non continue) de 2015 à 2020.

- Enfin, s'agissant de l'accès aux formations, la proportion de femmes bénéficiant d'une formation au sein de l'éditeur connaît une relative stabilité. Si en 2015, l'éditeur déclarait que 41 % des personnes formées étaient des femmes, depuis 2016 la proportion de femmes ayant accès à une formation s'établit entre 43 % (2019, 2020) et 44 % (2016, 2017, 2018)¹⁰⁸.



Comme précisé ci-dessus, depuis l'exercice 2019, l'éditeur fournit des données supplémentaires qui permettent d'approfondir la question de la distribution de ses effectifs par genre (données au 31 décembre, en *headcount*). Ces données permettent en effet de mieux saisir les trajectoires professionnelles des hommes et des femmes, l'accès aux métiers et à la hiérarchie (répartition hommes-femmes de tous les mandataires et assimilés au sein de la structure ; répartition hommes-femmes au sein des différents Pôles et Directions ; répartition hommes-femmes par types de contrat ; répartition hommes-femmes par taux d'occupation).

- Au sein du Conseil d'administration de la RTBF, il y avait, pour l'exercice 2020, 6 femmes pour 9 hommes, soit 40% de femmes (hors observateurs et commissaires du gouvernement). En 2019, on dénombrait 5 femmes pour 8 hommes, soit 38,46% de femmes. La représentation des femmes au sein du conseil d'administration a donc très légèrement augmenté (+1,54%) entre 2019 et 2020. Dans le COMEX-COMOP (Comité exécutif et Comité opérationnel), on relève pour l'exercice 2020, 4 femmes pour 11 hommes, soit 26,67% de femmes. En 2019, on recensait 6 femmes pour 11 hommes, soit 35,29% de femmes. On observe donc une diminution de la proportion de femmes entre 2019 et 2020 (-8,62%).
- S'agissant de la répartition par genre au sein des différents Pôles et Directions, le CSA relevait lors de l'analyse des exercices 2019 et 2020, que la proportion de femmes était

¹⁰⁸ Source : RTBF, Rapport annuel CSA ex. 2020, p. 106.

supérieure à celle des hommes au sein des pôles suivants : « Contenus – Autres », « Médias – Marketing Communication », « Médias – publications » en 2019 et 2020, ainsi que « Approche public » en 2019. Les deux pôles qui recensent le moins de femmes sont ceux relatifs aux « Contenus – Production 360 » et « Technologies ». Ces deux derniers pôles font pourtant partie de ceux qui recensent le plus de personnel.

- S'agissant de la trajectoire professionnelle des femmes et des hommes, l'éditeur fournit des données concernant la répartition hommes-femmes par types de contrat, d'une part, et par taux d'occupation horaire, d'autre part. Lors de l'exercice 2020, le CSA relevait 38,85 % de femmes (486/1251) et 61,15 % d'hommes (765/1251) parmi les personnes en CDI. Parmi les statutaires, la proportion de femmes est légèrement plus faible : 36,76 % et 63,24 % d'hommes. Les intérimaires se répartissent à parts égales entre femmes (48,78 %) et hommes (51,22 %). L'éditeur ne fait pas mention du nombre d'indépendant.e.s.

Ainsi, au cours des contrôles annuels pour les exercices 2015 à 2020, le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA a constaté que les obligations de l'éditeur en matière d'égalité et de diversité étaient rencontrées. Il a toutefois invité l'éditeur à procéder aux éléments suivants :

- Une évaluation des plans d'action (annuels) relatifs à l'égalité et à la diversité ainsi que le prévoit le Contrat de gestion (avis 2015 à 2020).
- Poursuivre le développement conjoint des deux axes prévus dans le Contrat de gestion : la diversité ainsi que l'égalité femmes/hommes (avis 2016 à 2020).
- Déployer ses initiatives autant sur la gestion des ressources humaines que sur les initiatives à l'antenne et celles orientées vers l'extérieur (2018).
- Se fixer des objectifs précis, quantitatifs et/ou qualitatifs, en matière d'égalité de genre et de diversité à l'antenne et dans les ressources humaines (avis 2018 à 2020).
- Tenir annuellement des statistiques (ou poursuivre la tenue annuelle de statistiques) visant à dresser un état des lieux de la répartition hommes/femmes dans les ressources humaines et les postes de management et à en évaluer les évolutions sur la base d'indicateurs (avis 2019 et 2020).

INITIATIVES HORS FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Des exemples de pratiques visant à promouvoir l'égalité et la diversité tant à l'antenne que dans les ressources humaines peuvent être trouvées ailleurs, hors Fédération Wallonie-Bruxelles. En effet, plusieurs rapports ont été consacrés aux pratiques du secteur audiovisuel pour promouvoir l'égalité de genre. Du côté des instances de régulation des médias audiovisuels, on mentionnera le rapport du groupe de travail « Gender Diversity » de l'ERGA (European Regulators Group for Audiovisual Media Services) intitulé « *Study on Industry-led Good Practices related to Gender Diversity in the European Audiovisual Sector. Report with Recommendations* » (2019)¹⁰⁹. Du côté des éditeurs de services de médias audiovisuels, on mentionnera le rapport de l'UER (EBU - European Broadcasting Union, qui rassemble 116 éditeurs de service public) intitulé « *All Things Being Equal. Gender Equality Guidelines from Public*

¹⁰⁹ https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/01/ERGA_2019_SG4_Report.pdf

Service Media" (2019)¹¹⁰. Ce rapport est axé sur les mesures pour promouvoir l'égalité de genre au sein des entreprises.

Les deux rapports mettent en exergue l'importance d'évaluer la situation sur la base de données et **proposent des indicateurs**. S'agissant des indicateurs visant l'analyse des mécanismes de ségrégation verticale (accès à la hiérarchie) et horizontale (métiers), le rapport de l'ERGA énonce :

"Proportion by gender of professionals in each professional category

Gendered analysis of organisational structures in the audio-visual sector, regarding boards and management. Specifically, proportion by gender of participants in:

- *Boards*
- *Upper and middle management*
- *Commissioners (also in funding)*
- *Festival juries/artistic directors/...*

(...)

Gendered analysis of the workforce of organisational structures in the audiovisual sector, in particular:

- *overall distribution of the workforce by gender*
- *breakdown of recent recruitments by gender*
- *breakdown of types of personnel contracts by gender*
- *breakdown of staff occupation rates (full time, part time...) by gender*
- *breakdown of types of profession/function (creative, commercial, technical, administrative...) by gender"*¹¹¹

Tant le rapport de l'ERGA que celui de l'UER traitent de la question de **l'égalité salariale et du « gender pay gap »**. Des exemples de pratiques visant à se saisir de cette question ont en effet été rapportés par plusieurs éditeurs de SMA et acteurs de l'audiovisuel.

Le rapport de l'ERGA précise : « *In the Netherlands, Denmark, Ireland, UK and Portugal, equal pay receives specific attention: the Dutch public service broadcaster NPO enquired on the gender pay gap in the organization. In Denmark, gender pay gap is monitored every year within the Danish Broadcaster. In Ireland, there are equal pay policies across the public service. In the UK, companies of more than 250 employees must be transparent regarding their performances in relation to equal remuneration. In Portugal the communication operator MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia – states that it develops a diagnosis of gender inequalities as regards the level of remuneration.* »¹¹² Une section du rapport de l'UER est intitulée « *Closing the gender pay gap and guaranteeing equal pay* »¹¹³. Comme le rappelle l'UER, le rapport du World Economic Forum de 2016 "The Future of Jobs Report" met en évidence que l'écart salarial hommes-femmes dans l'industrie des médias se situe globalement autour

¹¹⁰ https://www.ebu.ch/publications/position-paper/login_only/guide/all-things-being-equal---gender-equality-guidelines-from-public-service-media

¹¹¹ ERGA, Study on Industry-led Good Practices related to Gender Diversity in the European Audiovisual Sector. Report with Recommendations, 2019, p. 35.

¹¹² Idem, p. 17.

¹¹³ European Broadcasting Union, All things being equal. Gender equality guidelines from public service media, December 2019, pp. 44-50.

de 18 %¹¹⁴. Le rapport de l'UER pointe six étapes identifiées au sein de différents médias de service public pour résorber le gender pay gap. Il énumère également les indicateurs de l'UNESCO (gender-sensitive indicators for the media) pour dresser un état des lieux de cette question :

- « *Comparative wages of women and men professionals for work of equal value*
- *Transparent pay scale within the company using the same criteria to determine pay structures for women and men*
- *Yearly pay audits*
- *Cyclical internal evaluation of wages*
- *Cyclical external/market evaluation of wages*
- *Gender-disaggregated data for wage/promotion ratio (percentage of men and women)*
- *Return from maternity leave: payment of full bonus in percentage terms*
- *Bonuses (breakdown by gender)*
- *Salary increases following promotions (breakdown by gender)*
- *Part-time contracts and wages (breakdown by gender)*
- *Overtime (breakdown by gender)* »¹¹⁵.

S'agissant des **objectifs quantitatifs et qualitatifs précis**, un certain nombre de pratiques sont relayées dans les deux rapports précités. Le rapport de l'UER énumère différentes stratégies mises en place par des médias de service public pour promouvoir la présence des femmes dans le management ainsi que dans certains métiers. Parmi ces stratégies figure le fait de fixer des objectifs quantitatifs pour la présence des femmes dans les positions de leadership ainsi que le fait de fixer des quotas à l'embauche et dans les promotions.

« *Here are some examples of targets set by EBU Members:*

- *France Télévisions is working toward 30% of all technology personnel to be female by 2020. To do so they are partnering with engineering schools to secure internships and illustrate broadcasting career opportunities to engineering students.*
- *ORF is required by law to have 45% of all positions filled by women, including the management level (except the executive board). This quota is to be reached in biennial steps. Today women hold 32% of management positions* »¹¹⁶.

Les objectifs chiffrés peuvent également porter sur les représentations à l'antenne. On relèvera dans ce contexte les exemples de la VRT et de France Télévisions.

Ainsi, en Flandre, le Contrat de gestion 2021-2025 de la VRT (Beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap & de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie) prévoit des objectifs chiffrés tant pour les représentations à l'antenne (« *intern en extern geproduceerde video-aanbod, uitgezonderd programma-aankoop* ») que pour la composition du personnel. S'agissant de l'équilibre de genre à l'antenne, on notera notamment l'objectif visant à passer de 40% de femmes à 48% en 2025. Concernant

¹¹⁴ European Broadcasting Union, All things being equal. Gender equality guidelines from public service media, December 2019, p. 46.

¹¹⁵ Idem, p. 48.

¹¹⁶ Idem, p. 28.

l'équilibre au sein de la composition du personnel, on notera que le contrat prévoit un équilibre des sexes pour les cadres supérieurs en 2025¹¹⁷.

En France, dans son Avis n° 2021-12 du 15 septembre 2021 relatif au rapport d'exécution des contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions, Radio France et France Médias Monde pour l'année 2020, le CSA français (dénommé désormais ARCOM) précise que : « *Concernant l'implication de France Télévisions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, le Conseil relève que le groupe a atteint son nouvel objectif portant sur les expertes (≥ à 40,5 %), puisqu'il en compte 49 % sur l'ensemble de ses chaînes (...)* ».

Enfin, une réflexion pour le prochain Contrat de gestion de la RTBF pourrait être menée concernant l'égalité de genre dans les **productions et co-productions**. On relèvera que les Conditions de dépôt des projets du Fonds Fédération Wallonie-Bruxelles – RTBF pour les séries belges précisent dans l'article 1.7 :

« *1.7 Dans le cadre de son appel à projet, en tant que service public, attachée à représenter au mieux l'ensemble de la société, non seulement à l'écran mais également dans les équipes de production et attachée à garantir la diversité des personnages, des relations et des histoires, la RTBF attire spécialement l'attention des porteurs de projets sur la nécessité de disposer d'une équipe équilibrée, ou à tout le moins diversifiée, dans la représentation en termes de genres, plus particulièrement dans le chef des auteurs (trices) et producteur(trices) du projet de série* »¹¹⁸. Des objectifs précis pourraient toutefois être spécifiés et des statistiques relatives à l'équilibre de genre publiées.

A cet égard, on relèvera que France Télévisions s'est engagée à atteindre l'objectif de 30% de femmes derrière les caméras pour les fictions de France Télévisions¹¹⁹. « *France Télévisions s'est fixé en 2019 un premier objectif de 30% de femmes réalisatrices dans ses fictions à l'horizon 2021, et a associé à son action le collectif 50/50 et son répertoire de talents la "bible 50/50", le Groupe 25 Images, l'association "PFDM – Pour les femmes dans les médias", la SACD, le SPI et l'UPSA* ». L'éditeur déclare avoir dépassé son objectif en 2021 avec 32% de femmes réalisatrices pour les fictions et 34% pour les feuilletons quotidiens.

Pour conclure sur ce point, au Royaume-Uni, comme le précise le rapport de l'ERGA : « *BBC (UK) developed a "Content Diversity and Inclusion Commissioning Guidelines", providing guidelines to BBC's partners in order to allow the broadcaster to reach its 2020 goals regarding representation of ethnic minorities, women, LGBTQI persons and disable persons. The guide defines quantitative objectives to achieve diversity goals in 5 of each of diversity categories, both in on and off-screen categories: portrayal,*

¹¹⁷ Beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap & de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie 2021-2025, p. 47 :

« KPI 10. De VRT streeft naar diversiteit in beeldvorming in het gehele intern en extern geproduceerde video-aanbod, uitgezonderd programma-aankoop (waar diversiteit ook een aandachtspunt is) :

- Geslacht: van 40% vrouwen naar 48% in 2025

(...)

KPI 11. De VRT streeft naar een meer diverse samenstelling van haar personeelsbestand, afhankelijk van de instroom die gerealiseerd kan worden: - Minstens 40% vrouwen voor het gehele personeelsbestand, - Genderevenwicht voor hoger kader in 2025

(...) »

¹¹⁸ https://ds1.static.rtf.be/uploader/pdf/b/9/f/corporate_b307fc10305d8acc3c6cb882a3b112a8.pdf

¹¹⁹ France Télévisions, Nos engagements sociétaux, <https://www.francetelevisions.fr/groupe/nos-engagements/nos-engagements-societaux-169>

casting, production teams, entry-level positions and senior editorial roles »¹²⁰. La filiale BBC studio de la BBC précise dans son plan « Valuing difference. A three year plan for change » des objectifs chiffrés : « Our plans for our productions align with the BBC's targets, and to achieve these we will be introducing some challenging measures, including a 20% Inclusion rider on productions, starting with new commissions »¹²¹.

CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu du bilan pour les exercices 2015 à 2020, des initiatives hors Fédération Wallonie-Bruxelles ainsi que des recommandations adoptées par le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA en date du 9 juillet 2020¹²² et en date du 11 février 2021¹²³, le CSA recommande pour le prochain Contrat de gestion de la RTBF :

- Le développement des deux axes – la diversité ainsi que l'égalité femmes/hommes – de manière distincte dans le Contrat de gestion ainsi que l'intégration d'un volet lié à l'intersectionnalité ;
- Le renforcement des dispositions liées à l'évaluation des plans d'action (annuels) relatifs à l'égalité et à la diversité, en intégrant des indicateurs précis pour l'évaluation et en prévoyant la communication des résultats au CSA ;
- La fixation d'objectifs qualitatifs et quantitatifs précis et d'indicateurs de performance en vue de mesurer les évolutions en matière d'égalité de genre et de diversité, tant à l'antenne que dans les ressources humaines ;
- La fixation des obligations de communication des résultats au CSA des monitorings de l'égalité et de la diversité effectués par l'éditeur ;
- L'inclusion des dispositions visant à assurer un monitoring des politiques salariales pour lutter contre le *gender pay gap* et à publiciser les résultats ;
- S'agissant des productions et co-productions RTBF, le CSA suggère les actions suivantes :
 - Assurer un équilibre de genre et de diversité au sein des jurys et commission de sélection des projets ;
 - Fixer des objectifs précis relatifs à l'égalité et à la diversité dans les critères de sélection des projets (composition des équipes, traitement des thématiques...) ;
 - Produire, publier et communiquer des statistiques sur l'équilibre de genre au sein des productions (notamment des équipes techniques et artistiques).

¹²⁰ ERGA, Study on Industry-led Good Practices related to Gender Diversity in the European Audiovisual Sector. Report with Recommendations, 2019, p. 7.

¹²¹ BBC Studios, Valuing Difference. A three year plan for change, p. 8. <https://www.bbcstudios.com/media/4497/bbc-studios-diversity-and-inclusion-plan-2021-2024.pdf>

¹²² Recommandations adoptées par le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA à l'issue de la présentation des résultats de l'étude « Analyse de l'égalité de genre dans les métiers de l'audiovisuel et les ressources humaines des éditeurs de services de médias audiovisuels », CSA, octobre 2020, pp. 98-100. <https://www.csa.be/egalitediversite/ressources-humaines-leviers-et-recommandations-new/>

¹²³ Recommandations adoptées par le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA à l'issue de la présentation des résultats du Baromètre de l'égalité et de la diversité dans les services radiophoniques – vol. 1 programmes, CSA, janvier 2021, pp. 123-124. <https://www.csa.be/egalitediversite/barometres-2019-recommandations/>

ENJEUX D'ÉGALITÉ ET DE DIVERSITÉ : ILLUSTRATION AU TRAVERS DE LA PROGRAMMATION THÉMATIQUE SPORTIVE

Le sport bénéficie d'un intérêt populaire et d'une couverture médiatique en conséquence. À ce titre, il constitue un puissant vecteur de lutte contre les stéréotypes. Il convient donc que les services de médias audiovisuels, a fortiori les télévisions de service public, veillent à associer chaque composante de la société aux valeurs de dépassement et de performance véhiculés par le sport de haut niveau. En effet, l'exposition de compétitions sportives diversifiées en télévision est un facteur de cohésion sociale.

CONTEXTE

En application de l'article 34 de son Contrat de gestion, la RTBF doit diffuser des programmes d'informations sportives et des retransmissions d'événements sportifs. Cette programmation doit poursuivre un double objectif :

- la couverture d'un « *éventail le plus large possible de disciplines* » ;
- la maintien d'une « *attention particulière* » à trois pratiques sportives spécifiques : les disciplines « *moins médiatisées* », les disciplines pratiquées par des femmes et celles pratiquées par des personnes porteuses d'un handicap.

BILAN

Précision méthodologique : la présente analyse porte sur la télévision. Les données présentées proviennent des deux dernières évaluations produites par le CSA sur la thématique des programmes sportifs (2017 et 2019). Celle-ci est analysée lors des années impaires afin d'éviter le biais dû à la couverture de grandes compétitions telles que les Jeux Olympiques ou les Coupes internationales de football. Les données pour 2021 ne sont pas encore disponibles.

Sur ses services télévisuels, la RTBF propose une durée importante de captations et de programmes d'information dédiés au sport. Cette durée est presque totalement consacrée aux disciplines populaires. Pour l'essentiel, l'attention portée aux sports moins médiatisés se limite à des reportages proposés dans le programme multisports « *Le Week-end sportif* » et à quelques retransmissions marginales sur Auvio. Le focus étant davantage sur l'égalité et la diversité dans le présent chapitre, nous ne nous attarderons pas plus avant dans notre bilan sur la question des disciplines moins médiatisées.

[Les disciplines pratiquées par des femmes](#)

La médiatisation est la condition *sine qua non* du développement des sports pratiqués par des femmes. À titre d'exemple, depuis quelques années, la diffusion de football féminin en télévision permet à la

discipline d'enregistrer des retombées positives en termes de popularité, de nombre d'adhérentes et de moyens.

Retransmissions

En 2017, le sport féminin représentait 15% des retransmissions sportives diffusées sur les services linéaires de la RTBF. En 2019, la proportion baissait légèrement à 14,3%.

Afin de mettre ces résultats en perspective, le CSA se fonde sur les travaux de l'Arcom dont les dernières données disponibles¹²⁴ font état d'une proportion moyenne autour de 18% comptabilisée sur 20 services linéaires (4 publics et 16 privés). La RTBF se situe donc légèrement en deçà de cette moyenne sectorielle française. Les résultats atteints restent en conséquence perfectibles.

Caractéristiques de ces captations :

- Une partie importante de ces retransmissions couvre le parcours des tennismen belges lors de tournois internationaux.
- Les sportives belges sont mises en valeur dans le cadre de différentes compétitions d'athlétisme.
- Certaines rencontres d'équipes nationales féminines sont également retransmises : Belgian Cats (basket), Red Flames (football) et Red Panthers (hockey).
- Enfin, l'éditeur rapporte des initiatives spécifiques sur Auvio : retransmissions de courses cyclistes féminines, couverture du parcours d'une équipe de basket féminine en Coupe d'Europe.

Programmes d'informations sportives

En complément aux captations, la RTBF apporte une attention aux sports féminins via certaines séquences diffusées dans le programme « *Le Week-end sportif* ». Se fondant sur les données du rapport annuel de l'éditeur, le CSA évaluait cette proportion à 5,6% en 2017 (environ 50 minutes). Cette attention reste en conséquence très limitée.

Conclusion

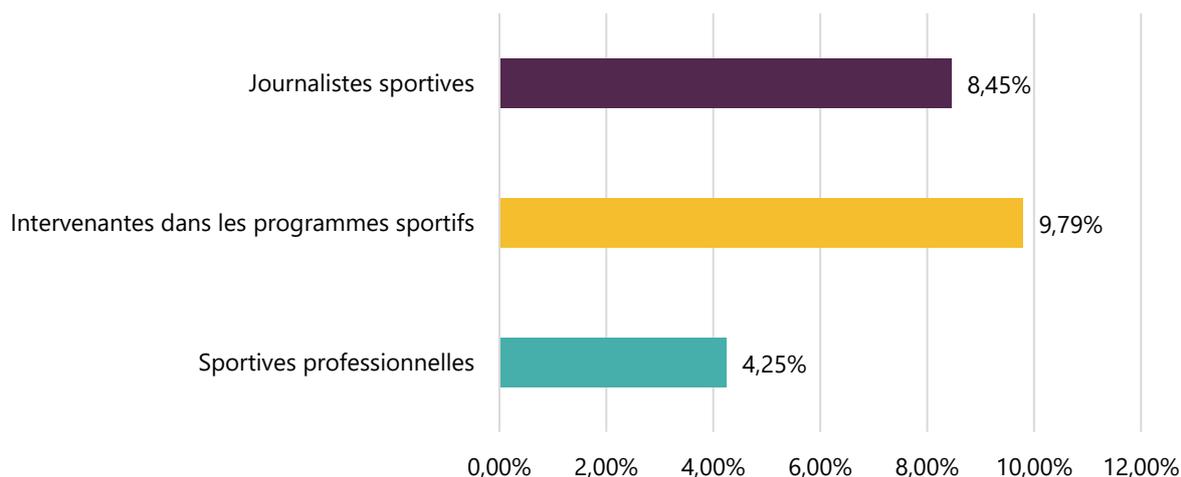
Les audiences du sport pratiqué par des femmes suivent une courbe à la hausse. Le football féminin, notamment, devient une valeur sûre des grilles télévisuelles à l'étranger, notamment en France, où certains matches internationaux enregistrent des audiences atteignant plusieurs millions de téléspectateurs. Ces parts de marché encourageantes récompensent les chaînes qui popularisent le sport féminin. D'autant que les coûts d'acquisitions plus restreints des sports féminins optimisent leur rentabilité.

En Belgique aussi l'engouement pour le football féminin grandit, notamment porté par les bonnes performances de l'équipe nationale belge et par la médiatisation de certaines joueuses. Ces dernières années, les droits de diffusion des Red Flames ont à plusieurs reprises changé de détenteur ; la RTBF, Proximus, puis RTL, pour revenir à la RTBF. En effet, l'éditeur de service public a récemment acquis les droits de retransmissions exclusifs des matches de l'équipe nationale féminine jusqu'en juin 2023.

¹²⁴ « Rapport sur la diffusion de la pratique féminine sportive à la télévision », CSA, septembre 2017.

Lors de ses contrôles, le Collège constate que le libellé du Contrat de gestion est rencontré *stricto sensu*. L'enjeu nécessiterait pourtant des efforts plus soutenus portés par la fixation d'objectifs ambitieux dans le Contrat de gestion. L'enjeu reste d'accentuer la dynamique engagée en vue d'un meilleur équilibre des genres dans la couverture sportive de la RTBF.

En outre, s'il convient de donner plus de visibilité à la pratique sportive féminine, l'enjeu de diversité implique également de veiller à la qualité de la représentation des femmes dans les programmes sportifs. Les données extraites du dernier baromètre du CSA en matière de diversité à l'écran témoignent de l'ampleur du défi pour le secteur télévisuel belge francophone, en ce compris l'éditeur de service public :



- 4,25% des sportifs professionnels qui interviennent dans les programmes sont des femmes ;
- 9,79% des personnes qui interviennent dans les programmes sportifs sont des femmes ;
- 8,45% des journalistes qui interviennent dans les magazines sportifs sont des femmes¹²⁵.

[Les disciplines pratiquées par des personnes en situation de handicap](#)

Le manque de concrétisation de la RTBF face à cet enjeu spécifique en fait le point d'attention le plus problématique de l'article 34. En effet, sur les deux exercices considérés, la RTBF n'a proposé aucune captation de « *handisport* » sur ses services linéaires.

La RTBF déclare apporter une attention particulière aux « *handisports* » via certaines séquences diffusées dans le programme « *Le Week-end sportif* ». Se fondant sur les données du rapport annuel de l'éditeur, le CSA évaluait cette proportion à 2,8% en 2017 (environ 25 minutes). Cette attention reste en conséquence très limitée. La RTBF relève également des initiatives sur Auvio mais celles-ci restent marginales : quelques reportages en 2017, ainsi que la retransmission en direct de deux rencontres de Joachim Gérard en 2019.

À titre de comparaison, sur l'exercice 2016, à l'occasion des Jeux de Rio, France Télévisions proposait 100 heures de directs dédiés aux handisports, soit trois fois plus qu'en 2012. Conséquence : 13,6 millions

¹²⁵ Ces données constituent des moyennes sectorielles. Elles sont néanmoins très proches des résultats atteints par la RTBF. Concernant les journalistes sportifs, les données sont issues des magazines sportifs et n'incluent donc pas les journaux télévisés.

de téléspectateurs ont suivi, au moins durant 15 minutes, les épreuves paralympiques sur France 2 ou France 4.

La RTBF se déclare consciente des efforts à fournir. La signature d'une convention avec le comité paralympique participe de cette remise en question. Mais les concrétisations restent pour l'heure timides à l'écran.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En matière d'égalité et de diversité dans les programmes sportifs, le CSA recommande :

- La fixation d'objectifs quantitatifs concrets quant aux trois points d'attention repris à l'article 34 du Contrat de gestion. La formulation consistant à « *accorder une attention particulière* » ne constitue qu'un incitant trop faible. Les objectifs gagneraient à être différenciés par points d'attention. Ils pourraient également comprendre une part essentielle de concrétisation en linéaire afin de maximiser l'impact positif sur les mentalités et sur les habitudes de consommation. En effet, la qualité de la représentation des femmes dans les programmes sportifs constitue un enjeu fondamental : plus de journalistes, de chroniqueuses et de sportives doivent contribuer à « dégenrer » une thématique dans laquelle les intervenants sont trop systématiquement masculins. Le CSA relève la faiblesse des progrès statistiques accomplis ces dernières années par la RTBF en la matière.
- Outre un volet quantitatif plus précis, le CSA recommande que le Contrat de gestion prévoie un volet promotionnel afin que les disciplines relevant des trois points d'attention gagnent en visibilité, en particulier les sports pratiqués par des femmes et par des personnes en situation de handicap. À l'étranger, des campagnes sont mises en place, par exemple à l'occasion des Jeux Olympiques, des Paralympiques, ou de certaines compétitions internationales de sport féminin. Ces campagnes sont menées en partenariat avec les pouvoirs publics et ont pour objectif de valoriser les initiatives prises par les médias afin de mettre à l'honneur les sports moins populaires.
- Le CSA recommande la rétrocession, par la RTBF, des droits relatifs à des compétitions de sports féminins ou de handisports, dont elle serait détentrice mais qu'elle ne compterait pas diffuser. L'objectif étant de ne pas limiter la visibilité de ces disciplines aux impératifs programmatiques d'un seul éditeur mais de permettre à d'autres, qui en feraient la demande, d'acquérir l'une ou l'autre retransmission, au conditions générales du marché, et de contribuer dès lors à l'objectif d'intérêt général porté par l'article 34. Dans le même ordre d'idée, il conviendrait que la RTBF facilite au maximum la circulation d'images de ces compétitions dans une logique de droit à l'information.
- Concernant plus spécifiquement la diffusion de handisports, le CSA recommande que la RTBF puisse adopter un angle pédagogique, qui permette aux téléspectateurs de se familiariser avec les mécanismes de jeu de disciplines dont les règles restent très peu connues du grand public.
- Enfin, de manière générale, le CSA considère qu'il convient de sortir d'une logique éditoriale qui associe systématiquement performance et visibilité. En effet, la médiatisation peut également appeler la performance.

TRANSPARENCE DES DONNEES FINANCIERES ET COUT NET DE LA MISSION DE SERVICE PUBLIC

CONTEXTE

En vertu de l'article 78 « Comptabilité » de son Contrat de gestion, la RTBF doit se doter des instruments comptables lui permettant de déterminer le montant et l'évolution de son chiffre d'affaires, de ses charges, l'analyse des écarts entre les objectifs budgétaires et leur réalisation, les coûts des programmes et des différentes chaînes de la radio et de la télévision, le coût net de ses missions de service public et toute éventuelle surcompensation¹²⁶ (art. 78.1). En outre, la RTBF doit respecter les principes comptables suivants :

« Elle impute intégralement les bénéfices nets de ses activités commerciales et ceux distribués par ses filiales au financement du coût net de ses missions de services public ;

Ses activités commerciales et celle de ses filiales ne peuvent être financées par la subvention publique ;

Elle s'interdit toute subvention croisée par les ressources publiques de l'entreprise de ses activités commerciales et de ses filiales et elle procédera à ses meilleurs efforts pour que ses activités commerciales couvrent leurs coûts. » (art. 78.2)

Pour évaluer ces dépenses, la Cour des comptes a le mandat de vérifier et d'auditer les comptes de la RTBF. Après cet audit, la Cour des comptes doit remettre un rapport au bureau du CSA, qui le publie. Ce rapport « *précise de manière explicite le montant des subventions ordinaires et complémentaires qu'elle a perçues et le coût net de ses missions de service public, afin de permettre immédiatement une identification de toute surcompensation éventuelle*¹²⁷ ».

La transparence des données financières a connu une évolution entre les différents contrats de gestion, notamment en ce qui concerne la publicité du coût net de la mission de service public.

La définition du rapport établi par la Cour des comptes a quelque peu évolué entre les derniers contrats de gestion, voici les principales évolutions :

2013-2017

L'article 78.4 établit que : « **Dans un rapport spécial complémentaire**, le Collège des Commissaires aux comptes de la RTBF analyse et évalue de manière spécifique la façon dont la RTBF s'est acquittée des obligations (...) *précise de manière explicite le montant des subventions ordinaires et complémentaires qu'elle a perçues et le coût net de ses missions de service public, afin de permettre immédiatement une identification de toute surcompensation éventuelle.* »

¹²⁶ Surcompensation : lorsque le montant des aides qu'elle reçoit en compensation du coût du service excède ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public.

¹²⁷ Art 78.4 du Contrat de gestion.

L'article a encore été légèrement modifié et ajoute à l'obligation ci-dessus que, « (...) A cette fin, le Collège des Commissaires aux comptes peut requérir toute information nécessaire à l'exercice des obligations lui incombant en vertu du présent alinéa. Le rapport spécial complémentaire est immédiatement communiqué au bureau du CSA. Le bureau du CSA publie le rapport spécial, sous réserve d'une autorisation préalable de l'entreprise quant aux informations confidentielles qu'il contient. Dans l'éventualité où le rapport spécial contiendrait des informations de nature confidentielle, l'entreprise fournit une version non confidentielle du rapport spécial pouvant être publiée sur le site internet du CSA. »

BILAN

Entre les trois derniers contrats de gestion, les obligations de transparence financière de la RTBF se sont renforcées. La définition du rapport devant être établi par la Cour des comptes a gagné en clarté et en précision sur l'objectif attendu. De plus, la RTBF s'est dotée d'un instrument comptable lui offrant notamment la capacité d'identifier et de rapporter, avec une fine granularité, ses dépenses aux différentes obligations du Contrat de gestion.

Ces dernières années, le rapport certifiant les comptes et attestant du coût net de la mission de service public de la RTBF a bien été établi par la société de réviseur d'entreprise RSM (mandatée par la RTBF) et validé par la Cour des comptes. En revanche, jusqu'à présent, ce rapport n'a pas été directement communiqué au CSA par le Collège des Commissaires aux comptes, comme le stipule le Contrat de gestion mais il lui est parvenu parmi les documents transmis par la RTBF dans le cadre du contrôle annuel.

Le rapport se résume à trois montants : le total des subventions reçues par la RTBF, le « coût net de la mission de service public », et la différence entre ces deux chiffres. Ces postes sont donc extrêmement agrégés et ne permettent en aucun cas de rentrer dans le détail du calcul des coûts relatifs à la mission de service public. Il nécessiterait donc un niveau de granularité beaucoup plus élevé.

Le CSA n'a de ce fait pour l'instant pas la possibilité de vérifier la qualification des différents postes rentrant dans l'évaluation du coût de la mission de service public. Il lui est dès lors impossible de pouvoir apprécier les montants publiés par la RTBF et validés par la Cour des comptes. En effet, si la mission de contrôle des comptes est la compétence indéniable de la Cour des comptes, qu'en est-il de sa compétence lorsqu'il s'agit de vérifier qu'une dépense se rapporte effectivement à l'exécution d'une mission de service public ? Sans se substituer à la Cour des comptes et sans mettre en doute le contrôle réalisé par celle-ci, le régulateur audiovisuel ne serait-il pas une composante essentielle de cette équation dans laquelle il ferait le lien entre les dépenses validées d'un point de vue comptable et l'objet de ces dépenses ?

Enfin, l'article 78.1 d), stipulant que « la RTBF doit se doter d'instruments comptables lui permettant de déterminer le coût des programmes et des différentes chaînes de la radio et de la télévision » est nécessaire pour une bonne identification des coûts, le CSA regrette de ne pas avoir accès à ces données qui aideraient notamment à évaluer le pourcentage pertinent (actuellement fixé à 3%) prévu à l'article 45 (procédure d'évaluation préalable des nouveaux services importants / modification substantielle d'un service existant) qui nécessite une connaissance des coûts afférents à la création d'un service.

En somme, les intentions de l'article 78 sont louables mais la transparence du financement de la RTBF devrait être renforcée par l'obligation de transmission et éventuellement de publication de ces différentes obligations.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Contrat de gestion déclare actuellement que le Collège des Commissaires aux comptes de la RTBF précise de manière explicite dans son rapport le montant des subventions ordinaires et complémentaires qu'elle a perçues et le coût net de ses missions de service public afin de permettre immédiatement une identification de toute surcompensation éventuelle.

- Le CSA insiste sur l'importance d'avoir accès à cette information circonstanciée et de pouvoir participer à l'identification des postes de dépenses importants et d'une éventuelle surcompensation. Le calcul étant établi par la Cour des comptes, le CSA ne peut que prendre connaissance du résultat mais ne dispose pas des données/détails suffisants pour corréliser son analyse qualitative du respect des obligations à une compréhension fine des moyens financiers spécifiquement engagés pour la réalisation des missions de service public.
- A cette fin, il y a lieu d'enjoindre la RTBF de communiquer, en perspective du bilan annuel, un rapport approfondi sur l'affectation et la ventilation des moyens tirés de sa dotation et entre chacune des missions de service public décrites par le Contrat de gestion. En d'autres termes, la communication de ces données permettrait au CSA d'appréhender la réalisation des différentes missions de service publique à l'aune des montants engagés pour celles-ci. Notamment, la RTBF y joindra en particulier un tableau des recettes et dépenses spécifiques relatives à son statut d'opérateur de réseau des multiplex communautaires (DAB+), de manière à garantir, par transparence, le caractère équitable, non discriminatoire et raisonnable des coûts facturés aux (autres) éditeurs de services sonores (radio numérique) et la juste attribution des recettes correspondantes.
- Le CSA recommande donc une modification de l'article 78 qui lui permette d'accéder à un niveau plus élevé de détails. Du fait de la nature de ses activités et de sa relation avec la RTBF, le CSA serait mieux à même de pouvoir qualifier/disqualifier les montants affectés dans la composante du coût de la mission de service public. À l'heure actuelle, les montants affectés au coût de la mission de service public sont en effet laissés à la discrétion de la RTBF. Le CSA estime dès lors qu'il devrait jouer un rôle complémentaire à celui de la Cour des comptes dans l'exercice de la vérification des comptes de la RTBF en validant la qualification des postes relevant de la mise en œuvre de la mission de service public, et pris en compte pour l'évaluation du coût de celle-ci.