

Collège d'autorisation et de contrôle Avis n°38/2008

Evaluation du mode de subvention des télévisions locales instauré par l'arrêté du 15 septembre 2006

En exécution de l'article 6 de l'arrêté du 15 septembre 2006 fixant les critères et modalités d'octroi des subventions de fonctionnement aux télévisions locales, le Conseil supérieur de l'audiovisuel rend un avis sur l'application de l'arrêté du 15 septembre 2006 fixant les critères et modalités d'octroi des subventions de fonctionnement aux télévisions locales pour les exercices 2006 et 2007.

Cet arrêté prévoit en son article 4 que les subventions se composent d'un montant forfaitaire (75.000 euros) et d'un montant variable selon le volume de la production propre (80%) et le volume de l'emploi (20%).

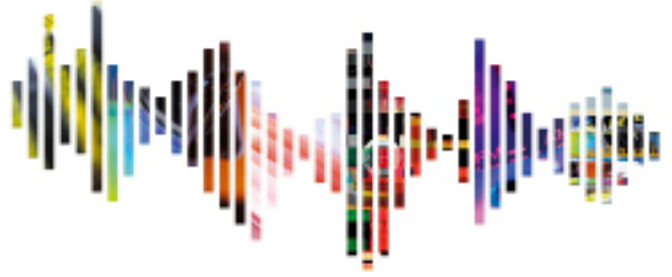
La déclaration du volume de production propre des deux années qui précèdent l'exercice budgétaire au cours duquel la subvention est octroyée et la déclaration du volume emploi doivent permettre le calcul de la subvention. Pour l'exercice budgétaire 2008, le calcul devait porter sur les exercices 2006 et 2007. En raison des difficultés d'ajustement des calendriers des procédures d'attribution du subside et du contrôle, l'application du système sur base du nouveau calcul a depuis été décalée d'un an¹.

1. Un processus d'évaluation nécessaire, objectif et équitable

Au-delà de la compilation et de la vérification des données, le contrôle du CSA a révélé son importance quant à l'application équitable et objective du système mis en place. La nouveauté de la formule, l'importance du financement de la Communauté française dans le budget annuel des télévisions locales² et le mode d'attribution du subside basé sur le partage d'une enveloppe fermée ont nécessité une approche basée sur des principes clairs et équivalents pour tous.

¹ Cf. l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 11 juillet 2008 modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006.

² « Sur base de l'ensemble des subsides d'exploitation alloués aux TVL, les subsides de la Communauté française de Belgique représentent en moyenne 33% ». Observatoire des politiques culturelles, *Portrait économique et financier du secteur des télévisions locales en Communauté française*, Ministère de la Communauté française, 2008, p. 3.



1.1. Du terme « production propre »

Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et l'arrêté du 15 septembre 2006 donnent une série d'indications précises sur ce qui relève de la production propre comptabilisable :

- la production propre repose sur trois critères cumulatifs : maîtrise éditoriale, conception par le personnel de l'éditeur, composition et réalisation par ce même personnel (art. 1^{er} 27^o du décret)³ ;
- il s'agit d'une première diffusion (art. 66 §1^{er} 6^o du décret)⁴ ;
- les échanges non valorisés ne sont pas pris en compte (art. 1^{er} 6^o de l'arrêté).

N'ont systématiquement pas été repris en production propre :

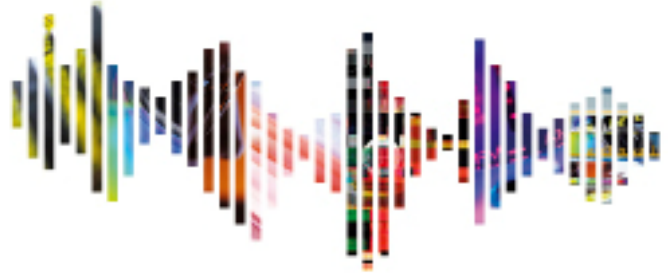
- la publicité, qui par définition échappe au contrôle de l'éditeur ;
- les émissions conçues, composées, réalisées et maîtrisées par des extérieurs, comme les émissions de commande ou les émissions prêtes à diffuser ;
- les émissions rediffusées sans travail de reconfiguration. Pour ces dernières, on soulignera toutefois la difficulté d'identifier les rediffusions intégrales d'archives si elles ne sont pas déclarées. Il en va de même pour les émissions de compilation.

Les programmes de vidéotexte ont également été exclus du décompte : l'article 68 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion prévoit en effet que le temps de diffusion du vidéotexte est exclu du calcul du temps de transmission quotidien consacré à la publicité, tel que visé à l'article 20. Cette exclusion tend à asseoir le service de vidéotexte comme un élément distinct dans la diffusion des programmes. Accepter qu'une « émission » de vidéotexte relève de la production propre en reconnaissant par exemple qu'elle a pour objet l'information du public reviendrait à assimiler toutes les rubriques d'information service qui y sont généralement proposées, en dépit de leur finalité télévisuelle différente. Comme la plupart des télévisions ne les ont pas pris en considération dans leur décompte, ces programmes n'ont pas été retenus dans le calcul.

Des bandes annonces (autopromotion) ont été déclarées en production propre. La première diffusion des ces séquences est difficilement vérifiable. Quand elles figuraient dans la déclaration, ces données ont été dissociées du décompte final afin d'harmoniser les volumes de production de chaque télévision locale. On peut en outre considérer que ces bandes annonces s'inscrivent en mode mineur dans les missions de service public de la télévision locale à la base de leur subventionnement.

³ « Production propre : le programme conçu par le personnel d'un éditeur de services, composé et réalisé par lui et sous son contrôle ».

⁴ « Pour être autorisée et pour conserver son autorisation, chaque télévision locale doit remplir les conditions suivantes : (...) assurer dans sa programmation, par année civile, une production propre d'au moins la moitié du temps de diffusion de l'ensemble des programmes à l'exclusion des rediffusions ». Et à l'exclusion des échanges selon la modification du décret du 27 février 2003 votée le 17 juillet 2008.



1.2. Les parts fluctuantes de la coproduction

L'article 1^{er} 5^o du de l'arrêté du 15 septembre 2006 indique qu'une coproduction est une « *production réalisée en partie par la télévision locale en partenariat avec d'autres personnes morales ou physique et répondant aux missions de services publics des télévisions locales décrites à l'article 64 du décret* ».

De ce point de vue, l'achat de droits ou la cession d'un programme prêt à diffuser ne peuvent être valorisés au titre de coproduction.

De manière générale, la confrontation des différentes déclarations relatives aux coproductions a permis d'harmoniser les parts déclarées contradictoires. Quand cette confrontation n'était pas possible, les participations ont été vérifiées sur base des conventions transmises par les éditeurs. Dans certains cas de figure – lorsqu'il y avait divergence d'interprétation entre estimation du CSA et estimation des éditeurs –, l'approche budgétaire définie à l'article 66 §1^{er}, dernier alinéa⁵ a été proposée afin d'objectiver la situation. Concrètement, elle n'a été appliquée qu'à des émissions « hors normes », telles la radio filmée ou la déclinaison en néerlandais d'une série d'émissions dédiées au tourisme local.

La vérification s'est alignée à plusieurs reprises sur les taux de coproduction sur lesquels les TVL s'étaient entendues, en dépit de certaines « anomalies » flagrantes, comme la coproduction de la captation de rencontres de basket-ball qui exclut la part RTBF pourtant reconnue. Dès lors que la déclaration était commune et ne lésait aucune télévision locale, cette option ne soulevait pas de problème.

1.3. Autres constats

Un programme de radio filmée a été retenu mais a posé problème quant à sa comptabilisation. La première formule, antérieure à l'adoption de l'arrêté de subvention et issue de la collaboration avec un éditeur de services disparu du paysage audiovisuel au moment du contrôle, ne pouvait être évaluée précisément. Elle l'a été sur base des déclarations des éditeurs. La seconde formule, qui intervenait dans le cadre d'un accord de partenariat passé avec un autre éditeur et postérieur à l'arrêté, a été analysée sur base de l'apport financier de la télévision au projet. Cette double approche, liée, entre autres, au décalage entre temps de l'arrêté et moment de son entrée en application, explique la différence d'appréciation de deux programmes pourtant similaires.

L'existence, déclarée ou non, d'un second canal de diffusion a compliqué l'évaluation de la déclaration. Ces seconds canaux dont l'existence service par service n'est pas fixée

⁵ « Pour l'application du point 6^o, une coproduction assurée par une télévision locale est assimilée à de la production propre au prorata du budget réellement engagé par celle-ci ».



dans le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion posent divers problèmes notamment parce qu'ils proposent de la production propre qui reste indisponible pour certains spectateurs. Considérant les coûts de production qui lui étaient inhérents, ce volume de production propre a été maintenu dans le volume d'ensemble des télévisions concernées. Ce cas de figure reste cependant problématique en l'absence de réglementation ad hoc.

Bien que le cas ne se soit présenté qu'indirectement⁶, les émissions sous-traitées posent un évident problème d'interprétation : au sens strict, ces émissions ne sont en effet pas conçues, composées et réalisées par le personnel de l'éditeur, condition nécessaire à leur reconnaissance comme production propre. Au sens large, cependant, l'éditeur en garde la maîtrise et en définit le projet.

1.4. A propos des « outils » de contrôle

La procédure de vérification reste tributaire la plupart du temps de la déclaration initiale de l'éditeur, et par conséquent de sa bonne volonté. Le second contrôle a cependant démontré qu'une fois maîtrisée, la déclaration gagnait en fiabilité.

Les échantillons permettent d'apprécier rapidement la validité des déclarations annuelles. L'utilité des copies antennes est évidente. En 2008, trois TVL n'étaient toujours pas en mesure de fournir ces copies.

La majorité des déclarations sont réalisées sur base d'évaluations théoriques de la durée des émissions (durée estimée). Les quelques déclarations en volume réel ont parfois posé problème et ont dû être recalculées en durée théorique. En principe, un décompte en durée réelle est préférable mais il n'a de valeur que si la méthode de relevé d'antenne est fiable, cohérente par rapport aux objectifs et est adoptée par l'ensemble des TVL.

1.5. Conclusions

En dépit d'une certaine lourdeur administrative qui peut s'atténuer dès lors que l'opération devient systématique, régulée et familière, le nouveau mode de calcul de la subvention de la Communauté française a donné aux télévisions l'occasion d'exercer une maîtrise nouvelle sur leur production.

Le contrôle des déclarations a démontré son utilité quant à l'objectivation des données. Certaines incertitudes juridiques (autorisation des seconds canaux, sous-traitance, radio filmée) mériteraient toutefois d'être évacuées pour assurer une plus grande transparence et un meilleur fonctionnement du système.

⁶ Dans les faits, il s'agissait, selon les termes de la convention, d'une coproduction.



1.6. Volumes de production propre 2006/2007

Sur base du contrôle et des principes décrits ci-dessus, le volume de production des années 2006 et 2007 se présente comme suit :

Tableau récapitulatif : volume de production propre et assimilée annuel (exercices 2006 et 2007)

	2006	%	2007	%	2006 + 2007	%
Antenne Centre	251:11:02	7,57	246:58:33	8,39	498:09:35	7,96
Canal C	272:20:25	8,20	262:41:25	8,93	535:01:50	8,54
Canal Zoom	118:57:08	3,58	98:49:03	3,36	217:46:11	3,48
MAAtélé	144:55:02	4,36	211:33:48	7,19	356:28:50	5,69
notélé	424:47:24	12,79	463:26:25	15,75	888:13:49	14,18
RTC Télé Liège	357:51:07	10,78	327:56:27	11,15	685:47:34	10,95
Télé Bruxelles	641:09:33	19,31	297:41:58	10,12	938:51:31	14,99
Télé MB	189:08:12	5,70	187:47:04	6,38	376:55:16	6,02
TéléSambre	355:24:45	10,70	301:14:03	10,18	655:02:48	10,46
Télévesdre	198:07:47	5,97	175:06:36	5,95	373:14:23	5,96
TV Com	186:04:48	5,60	177:23:38	6,03	363:28:26	5,80
TV Lux	180:09:03	5,43	192:59:00	6,56	373:08:03	5,96
TOTAL	3320:06:16		2942:02:00		6262:08:16	

2. La production propre 2006-2007 dans le détail

Le contrôle de l'exercice 2006 a vu la première application de l'évaluation précise du volume de production propre. Jusque là, les rapports annuels des télévisions locales donnaient une estimation globale de la production propre de l'année écoulée. L'analyse des échantillons permettait d'en apprécier, par clichés ponctuels, fonction du calendrier, la teneur véritable, de manière à évaluer le respect de l'article 66 §1^{er} 6^o du décret (50% de production propre).

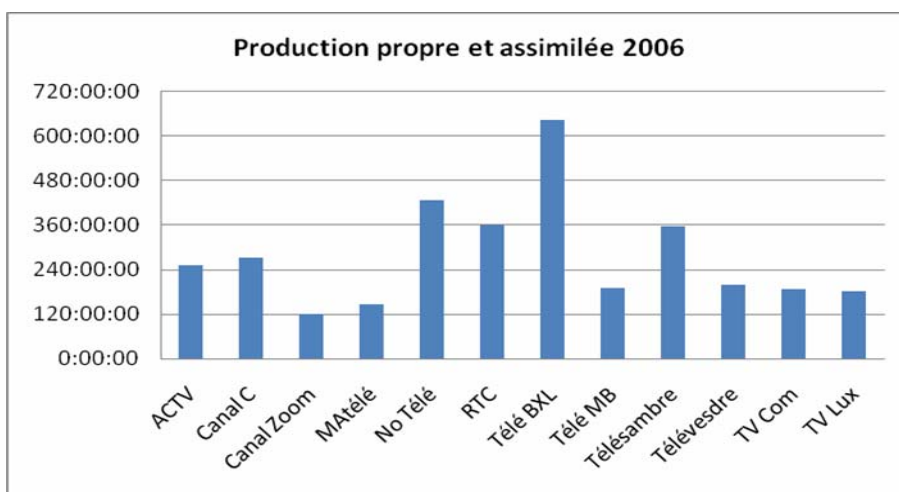
Les données 2006-2007 permettent d'approcher au plus près les politiques de création, de production et de diffusion des différentes TVL.

2.1. 2006

Les élections communales et provinciales ont marqué de leur empreinte les contenus proposés en 2006. Par la mise en route d'émissions citoyennes (« Tous aux urnes », sur Télé MB, « La minute citoyenne » sur TV Com). Mais surtout par la diffusion de multiples débats pré-électorales dont le nombre variait selon les zones de couverture,



de 4 débats pour Canal Zoom à 55 pour RTC Télé Liège. Deux télévisions⁷ (notélé et RTC) ont, dans ce contexte particulier, bénéficié d'un second canal de diffusion qui leur a permis de proposer des débats distincts, le même jour en prime time.



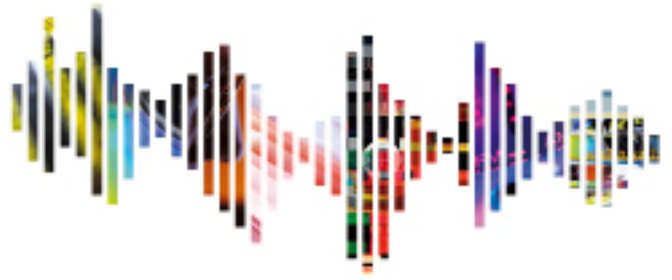
2006 a aussi vu se préciser un mouvement à la hausse des captations. Spectacles, débats, rencontres sportives... se sont ainsi multipliés dans la foulée de la transmission en direct des matches de basket-ball coproduits par Télésambre, RTC, notélé et la RTBF. Ces trois TVL ont d'ailleurs conforté ou investi ce nouveau créneau de manière sensible au cours de l'exercice : Télésambre a alimenté son deuxième canal partagé avec Brutélé avec des couvertures de rencontres sportives, RTC a proposé plusieurs concerts et notélé a enrichi sa production propre à des spectacles divers...

Les télévisions locales à l'initiative de ces captations occupent le haut du tableau des productions propres en termes de rapport à la première diffusion. En volume horaire, elles se situent pourtant très largement derrière Télé Bruxelles, pour autant que l'on prenne en considération les parts de radio filmée valorisées en coproduction par l'éditeur à hauteur de 50%. Sans la radio filmée, Télé Bruxelles occuperait une position plus intermédiaire, puisqu'elle se situerait au niveau de production d'Antenne Centre et de Canal C.

Volume de production propre réelle (en heures) : 2006

100 - 150	Canal Zoom, MAtélé
151 - 200	Télé MB, Télévesdre, TV Com, TV Lux
201 - 250	/
251 - 300	Antenne Centre, Canal C, (Télé BXL)
301 - 350	RTC, Télésambre
351 - 400	/

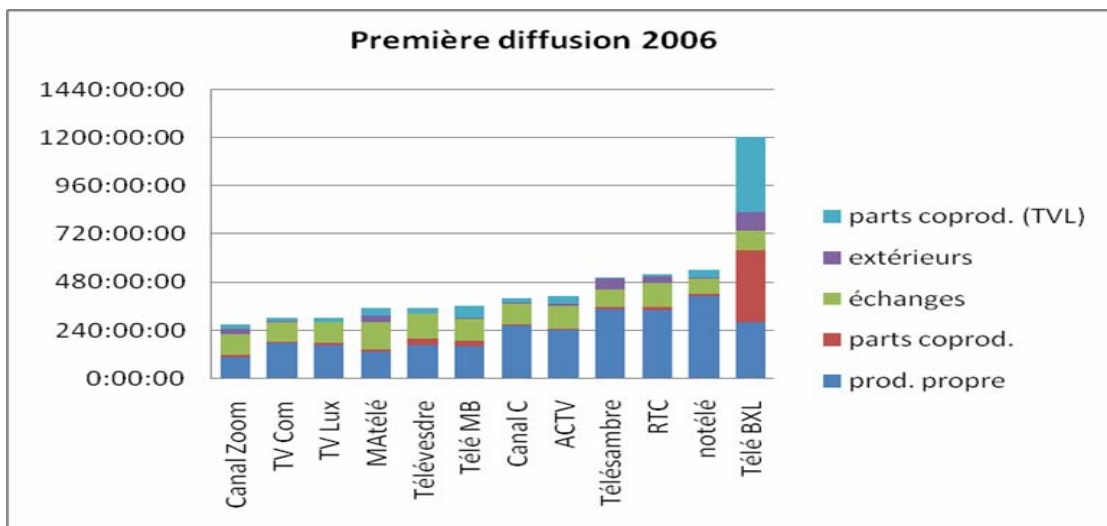
⁷ Télésambre dispose d'un second canal permanent.



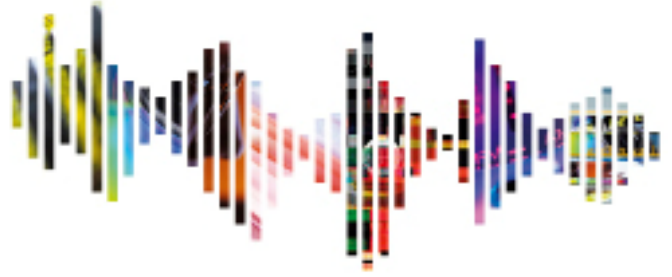
401 - 450	notélé
451 - 500	/
501 - 550	/
551 - 600	/
601 - 650	Télé Bruxelles

Pour l'exercice 2006, six télévisions (Canal Zoom, MATélé, Télé MB, Télévesdre, TV Com et TV Lux) se situent sous un seuil de production de 200 heures. Deux d'entre elles (Canal Zoom et MATélé) ne dépassent pas les 150 heures de production. Six télévisions (Antenne Centre, Canal C, RTC Télé Liège, Téléambre, notélé et Télé Bruxelles) passent le cap des 250 heures. 4 télévisions - 5 avec Télé Bruxelles si l'on ne prend pas en compte la participation à la radio filmée - produisent entre 251 et 350 heures. notélé se situe au-dessus du lot avec une production propre déclinée entre 401 et 450 heures.

Dès lors qu'elle est prise en compte, la radio filmée valorisée à 50% permet à Télé Bruxelles de dépasser le seuil exceptionnel de 601 heures. La production propre et assimilée de la télévision dépasse de 150 heures le niveau le plus élevé de première diffusion des autres télévisions locales.



En 2006, la première diffusion des télévisions est relativement fluctuante. Sa hiérarchie répond à celle décelée pour la production propre. Autrement dit, plus une télévision produit en propre, plus elle garantit une forte première diffusion qu'elle étoffe en puisant à d'autres programmes partagés de manière à peu près similaire par toutes ses consœurs. MATélé se détache cependant du lot : elle a enrichi sa première diffusion 2006 avec de nombreux programmes échangés.



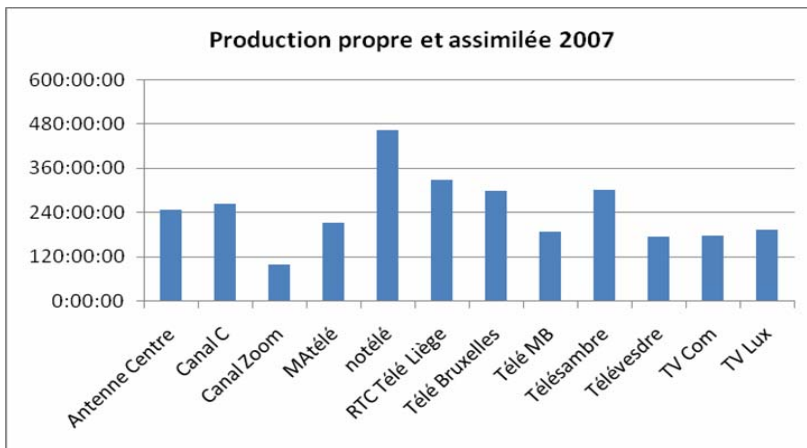
Deux télévisions, Canal Zoom et MATélé, produisent moins qu'elles ne primo-diffusent⁸. Quant à Télé Bruxelles, elle augmente le volume de sa première diffusion grâce à la transmission à raison de trois heures par jour, hors week-end et vacances scolaires, d'une émission de radio filmée.

Si la composition de la première diffusion 2006 repose essentiellement sur la production propre de chaque télévision, il n'en va pas de même de la coproduction. Celle-ci intervient peu dans le volume final, sauf dans le cas de Télé Bruxelles, où la coproduction avec la radio, valorisée à 50%, assure la majeure partie de la production propre.

notélé assied la structure de sa première diffusion sur un fort volume de production propre. TéléSambre et RTC Télé Liège aussi, mais dans une moindre mesure. Elles recourent davantage, à l'instar des autres TVL, aux échanges.

2.2. 2007

De manière générale, le volume de production propre se présente à la baisse. La situation n'a rien d'exceptionnel : l'exercice 2006, année d'élections communales, a donné l'occasion aux TVL d'organiser de nombreux débats de proximité. 2007 est également une année électorale mais les enjeux législatifs, plus « lointains », n'ont pas fait l'objet de la même attention.



Trois télévisions voient néanmoins leur production propre progresser. MATélé accroît d'un tiers son volume de production. L'accroissement semble résulter du renouvellement de la grille de programmes entamé dans la seconde moitié de l'exercice précédent. TV Lux stabilise sa production autour des déclinaisons magazine amorcée autour de son journal information et des différentes coproductions menées avec les

⁸ Elles se situent en effet toutes deux sous le seuil de 50% de production propre et assimilée.



autres TVL. notélé poursuit sur sa dynamique de production, axée entre autres sur la couverture et la captation d'événements locaux.

Cette politique de captation s'étend en 2007 à la plupart des télévisions : outre les captations réseau développées à partir de la Fédération, les télévisions tirent parti de la richesse des événements de leur zone de couverture : théâtre, conférences, compétitions sportives, festivals musicaux, folklore local...

Télesambre renonce toutefois en partie à certaines de ces captations en raison de contrats de sponsorings perdus, dans le contexte particulier du sport carolorégien. La preuve s'il en faut que ces captations pour être mises en œuvre nécessitent un financement qui reste important.

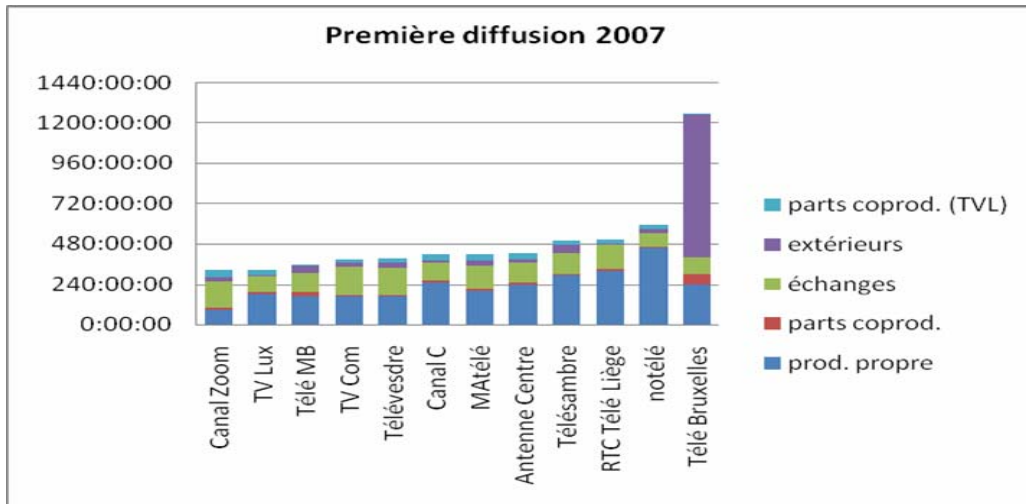
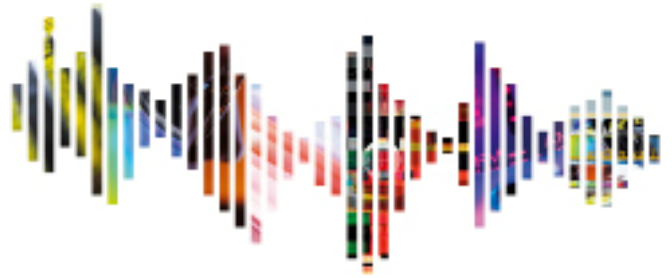
Volume de production propre réelle (en heures) : 2007

50 - 100	Canal Zoom
101 - 150	
151 - 200	Télé MB, Télévesdre, TV Com, TV Lux
201 - 250	Ma Télé, Antenne Centre
251 - 300	Canal C, Télé BXL, Télesambre
301 - 350	RTC
351 - 400	/
401 - 450	notélé

Hors période électorale, l'écart s'est creusé entre Canal Zoom et les autres télévisions. MATélé, en période de regain suite à ses investissements immobiliers et son déménagement, saute deux rangs pour rejoindre Antenne Centre dans un groupe intermédiaire entre moyens et grands producteurs. notélé conserve sa place de leader tandis que Télesambre, victime de la perte de certains contrats avec des sponsors sportifs pour la captation de certains événements, régresse d'un rang.

10 télévisions produisent entre 151 et 350 heures de télévision, 1 moins de 100 heures (Canal Zoom) et une autre plus de 401 (notélé). De manière générale les écarts se sont resserrés entre télévisions moyennes et intermédiaires et élargis entre petites (Canal Zoom) et grandes (notélé).

Télé Bruxelles rejoint le groupe des producteurs moyens (entre 251 et 300 heures) suite à l'évaluation de sa participation à la radio filmée valorisée à 5% (et non plus à 50%) sur base de l'analyse de son apport financier au projet.



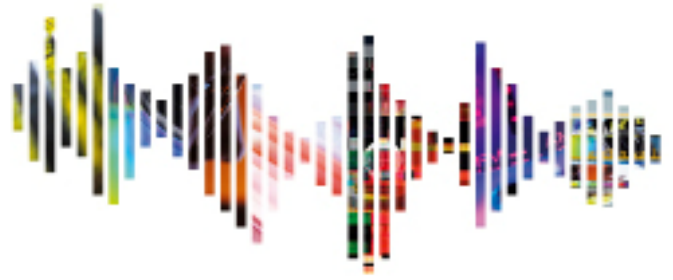
La première diffusion 2007 est - logiquement - toujours fonction de la production propre de la télévision : plus celle-ci est forte, plus la première diffusion l'est. Cependant, le volume de cette première diffusion devient pratiquement équivalent pour les télévisions dont la production propre est d'importance moyenne ou intermédiaire. Les échanges équilibrent ainsi les programmes proposés pour offrir une durée de première diffusion quasi identique pour toutes les TVL, à l'exception des plus grandes (Télesambre, RTC Télé Liège et notélé) et de Télé Bruxelles, dont la première diffusion se compose aux deux-tiers de productions extérieures, essentiellement de la radio filmée.

Les coproductions étoffent peu la production propre et assimilée, sauf pour Télé Bruxelles, où elle est néanmoins revue à la baisse après évaluation du coût de la participation de la télévision à la production de la radio filmée.

2.3. 2006 et 2007

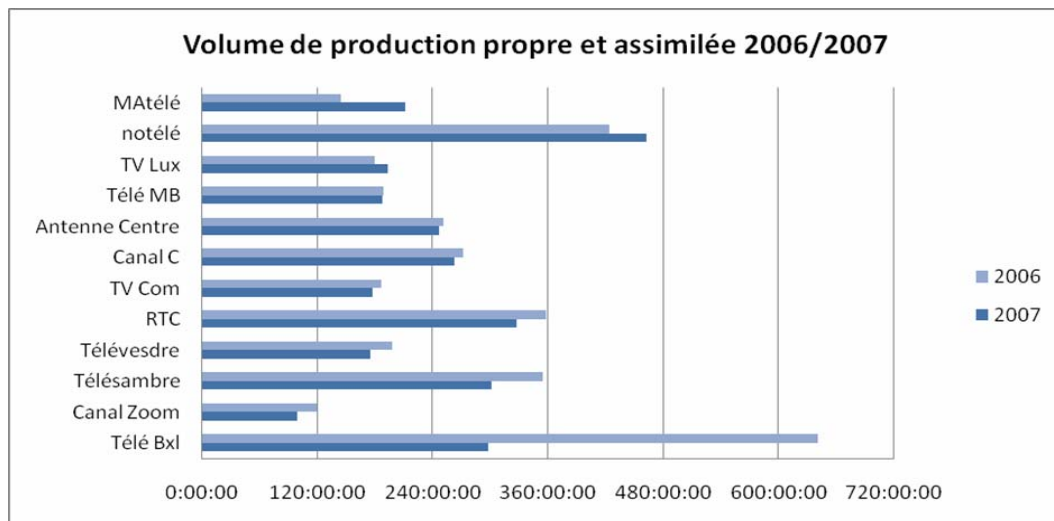
Entre 2006 et 2007, la production propre et assimilée des TVL a varié, essentiellement à la baisse. Les mouvements sont relatifs. Ils témoignent tantôt de mouvements d'ensemble, tantôt de situations particulières :

- 4 télévisions (Télé MB, TV Com, Antenne Centre et Canal C) connaissent une baisse de production inférieure ou égale à 5%. Dans ce cas, la période « faste » des élections communales n'a pas vraiment modifié la politique de production propre des télévisions. Elle n'en était qu'une déclinaison, à l'instar de ce qui se passe pour d'autres événements, ou s'inscrivait dans le cadre d'un redéploiement général de la télévision en matière de production propre. Il en va de même pour RTC Télé Liège qui enregistre une baisse un peu plus marquée mais qui reste sous la barre des 10%.



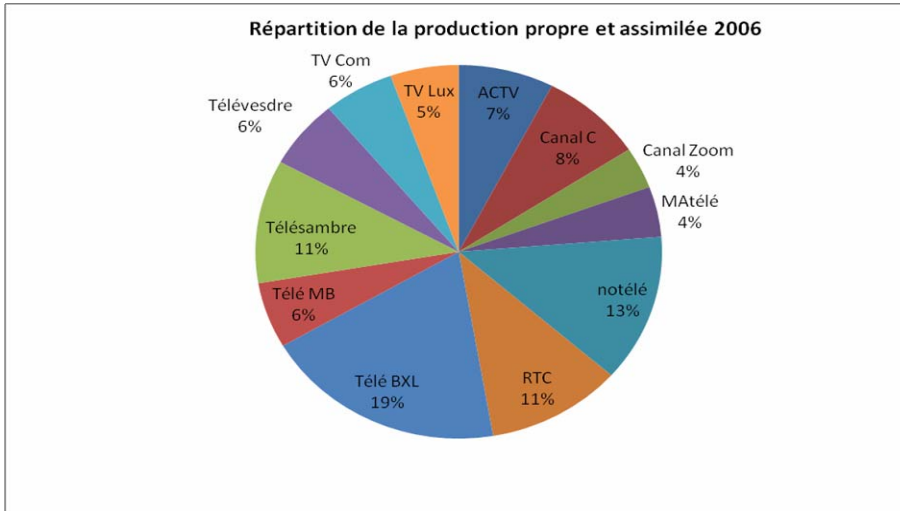
TV Com qui a souffert au cours de l'exercice 2007 d'une certaine « paralysie » administrative n'a pour sa part pas trop pâti de cet état puisqu'elle a maintenu à peu de chose près son volume de production 2006 à l'identique.

- dans 3 cas de figure, la baisse se situe entre 10 et 20% (Télévesdre, Télésambre et Canal Zoom). Cette baisse plus conséquente s'explique en partie par l'effet d'aubaine des élections communales. La production propre 2006 a alors été exceptionnellement tournée vers la production de débats. Pour Télésambre, la baisse enregistrée en 2007 est cependant d'un autre ordre. Elle est due essentiellement à la perte de certains contrats de sponsoring qui permettaient à la chaîne d'assurer des captations d'événements sportifs.



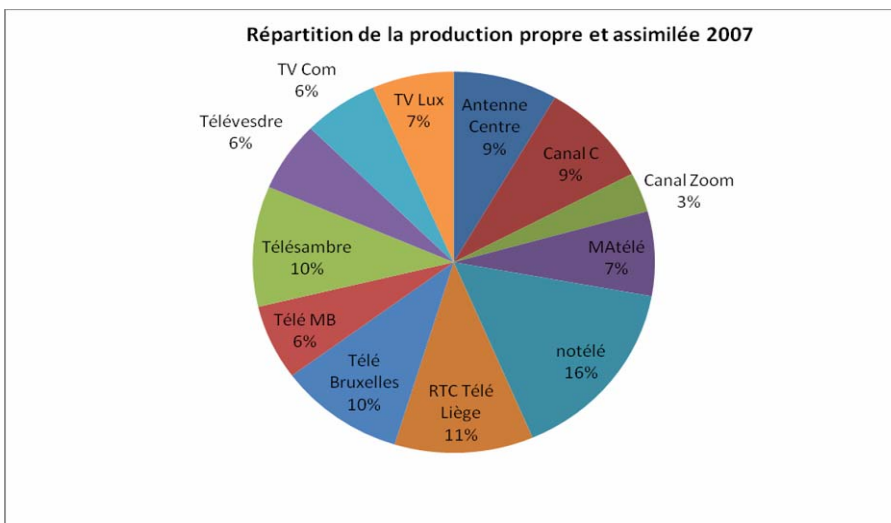
- deux télévisions (TV Lux et notélé) connaissent une augmentation relative – entre 5 et 10% - qui indique que la production enregistrée en 2006 n'était pas due uniquement aux communales mais s'inscrivait dans une politique dynamique de production propre qui poursuit son développement en 2007.
- de leurs côtés, MAtélé enregistre la plus forte progression (+ 46%) et Télé Bruxelles la plus forte récession (- 54%). MAtélé tire le bénéfice du renouvellement de sa grille, entamé dans la seconde moitié de l'exercice 2006, après son déménagement ; Télé Bruxelles voit sa part dans la production de radio filmée revue à 5%.

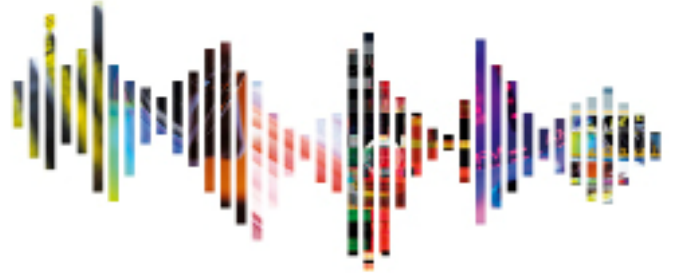
La variation enregistrée entre 2006 et 2007 pour Télé Bruxelles met en relief l'influence que l'estimation d'une production propre peut avoir sur un classement « interentreprise » des télévisions et sur la distribution des subsides qui pourrait en découler.



En effet, la part de Télé Bruxelles dans la radio filmée telle que valorisée en 2006 (50%) influe sur la répartition des volumes de production propre de l'exercice. En 2007, alors que la production propre et assimilée de Télé Bruxelles diminue de moitié et que 8 autres télévisions connaissent peu de modifications en la matière, le profil de répartition de la production se modifie quelque peu, au bénéfice évident des télévisions en progression, mais également, dans une moindre proportion, au bénéfice des télévisions intermédiaires qui ont vu leur production se stabiliser ou légèrement baisser.

Au-delà du cas particulier de Télé Bruxelles et de la radio filmée, il apparaît ainsi que l'effet de proportionnalité affecte en cas de brusque changement de volume de production propre surtout des brusques changements de volume de production propre les télévisions de niveau intermédiaire.





Dans ce registre, le lissage prévu sur deux années consécutives est intéressant en ce qu'il permet d'intégrer le caractère parfois accidentel de certaines hausses ou baisses de régime de production : la mise en place d'une nouvelle grille de programmes en cours d'année, la « paralysie » momentanée des instances de gestion, la perte occasionnelle de certains partenaires ou des événements mobilisateurs ponctuels (élections) peuvent en effet momentanément affecter les volumes produits.

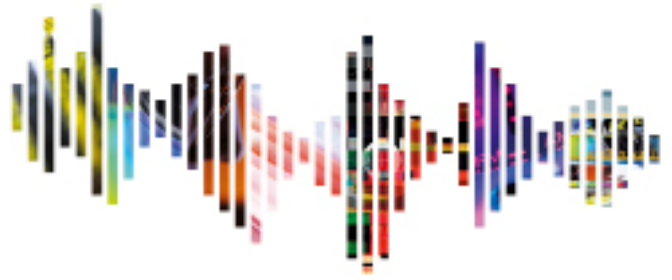
Considérés sur les deux années, les écarts entre télévisions petites, moyennes et intermédiaires se resserrent. notélé dont la production est restée constamment élevée demeure au-dessus du lot, pour autant que l'on ne prenne pas en compte Télé Bruxelles : le lissage sur les deux années ne gomme pas l'effet de la radio filmée valorisée à 50% en 2006. Si cette production avait été valorisée à 5% durant cet exercice-là, Télé Bruxelles aurait conservé le rang de production intermédiaire défini en 2007.

Volume de production propre réelle (en heures) : 2006/2007

50 - 100	/
101 - 150	Canal Zoom
151 - 200	MAtélé, Télé MB, Télévesdre, TV Com, TV Lux
201 - 250	Antenne Centre
251 - 300	Canal C
301 - 350	RTC, Téléambre
351 - 400	/
401 - 450	notélé
451 - 500	Télé Bruxelles

A plusieurs égards, 2007 semble devoir être considérée comme une année de référence :

- 2006, année d'élections communales, dope le volume de production propre de certaines télévisions locales. Celles qui disposent d'un second canal de diffusion ont davantage exploité l'opportunité de multiplier les débats, au gré de leur zone de couverture ;
- les formules de production mises en place in tempore non suspecto, c'est-à-dire avant le vote de l'arrêté, sans que l'on en mesure les incidences sur le financement, ont pesé dans le volume de production 2006. La radio filmée de 2006 ne pouvait, après la clôture de l'exercice 2006, être évaluée dans les termes de l'arrêté ;
- en 2006, les télévisions sont entrées à rebours dans le processus de relevé de production propre. Certaines d'entre elles ont proposé des relevés réalisés dans l'urgence. En 2007, ces relevés étaient plus précis, plus proches de la réalité.

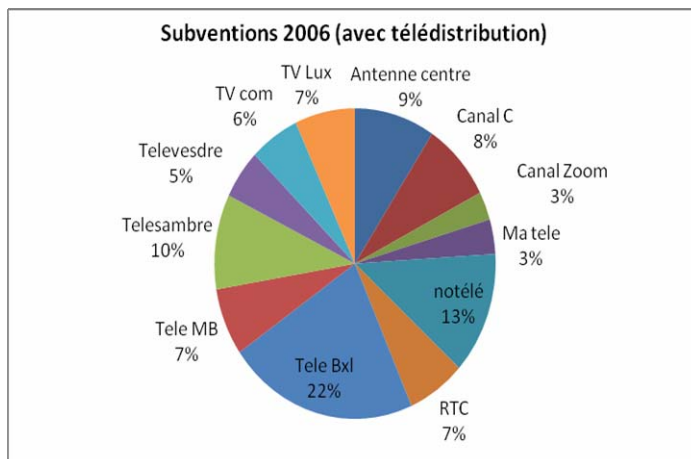


3. Les dessous de la dynamique d'un système de subvention

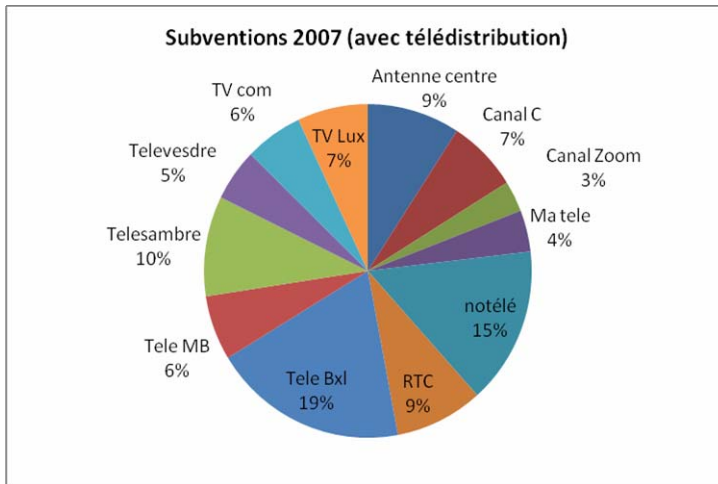
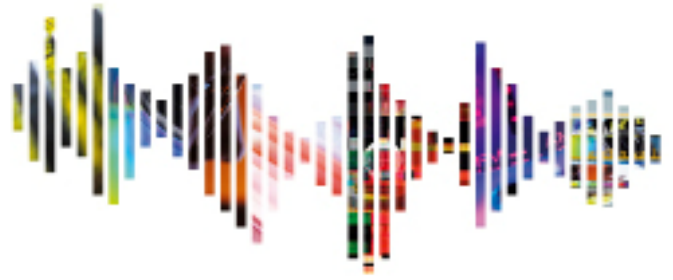
Au-delà des chiffres, le mode de calcul de la subvention s'est également traduit par l'adoption d'une nouvelle dynamique, qu'il est possible d'observer au travers des prismes « subsides », « contenus » et « tailles » des TVL.

3.1. Vers un subside plus équitable ?

En 2006, la répartition du volume de production propre 2006 entre télévisions locales répondait quasi point à point à la répartition des subventions de l'exercice, contributions des télédistributeurs comprise - sauf pour ce qui concerne Télé Bruxelles qui n'en bénéficie pas. Seule RTC semblait produire davantage.

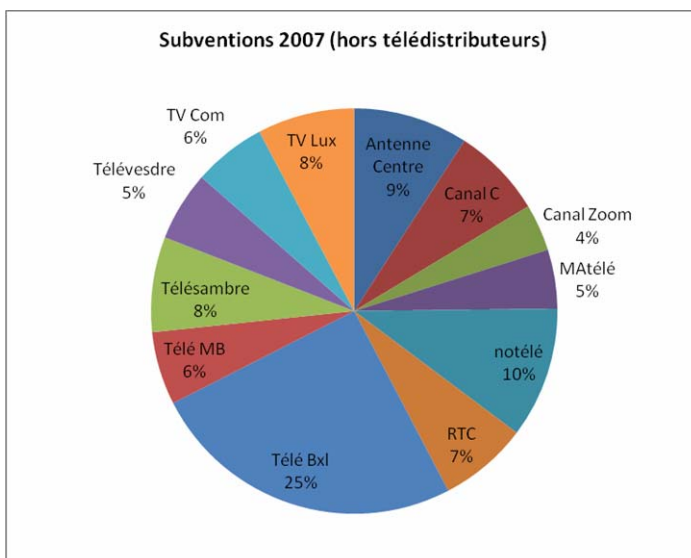


En 2007, la répartition entre TVL des subsides et contributions des câblodistributeurs a peu varié. Par contre, les différences de répartition avec le classement relatif à la production propre se sont affirmées. RTC n'est désormais plus seule à « produire davantage ». L'évaluation des productions d'autres TVL bouleverse la « hiérarchie » définie par les subsides : MATélé produit davantage que ne le laisse entendre le subside qu'elle reçoit. Il en va de même mais dans une moindre mesure pour RTC et Canal C. A l'inverse, Télé Bruxelles semble recevoir davantage que ce que n'induit sa production réelle.



Hors contribution des télédiffuseurs, le phénomène est plus évident encore. Télé Bruxelles, qui bénéficie des subsides les plus élevés, domine largement dans le registre alors qu'en production, elle occupe le niveau de Canal C ou d'Antenne Centre que la subsidiation (hors télédiffusion) place respectivement en quatrième et sixième places.

Dans ce même cadre, notélé dispose de subventions pratiquement égales à celles de TéléSambre, Antenne Centre, TV Lux ou RTC mais produit cependant plus.



Ce phénomène s'éclaircit dès lors que l'on considère la structure des recettes des différentes TVL : entre 1998 et 2005, TéléSambre, RTC Télé Liège et notélé disposaient de recettes propres (avec contribution des télédiffuseurs) supérieures aux subsides. Elles atteignaient respectivement 70%, 71% et 72% en moyenne. A l'inverse, MAtélé,



Canal C, Antenne Centre, Canal Zoom et Télé-Bruxelles étaient « très dépendantes des subsides pour leur exploitation »⁹. Ceux-ci représentaient respectivement 67%, 71 %, 61 %, 73 % et 65 % en moyenne.

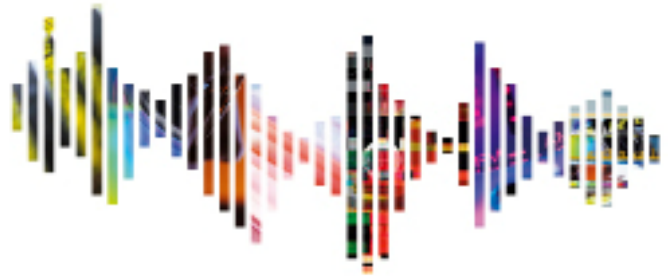
Structure des produits et des charges (moyenne de la période 1998-2005 en %)

N°	Télévisions locales	Produits d'exploitation			Charges d'exploitation	
		Recettes *	Contributions	Subsides d'exploitation	Charges externes	Charges du personnel
1	MA-télé	24	9	67	15	66
2	Télévesdre	32	13	55	33	58
3	TV Lux	30	13	57	22	63
4	Télé-sambre	47	23	30	31	61
5	Télé-Mons Borinage	34	14	53	31	57
6	Canal C	19	10	71	22	67
7	Antenne Centre	20	19	61	15	81
8	Canal Zoom	23	4	73	18	80
9	TV Com	32	18	51	16	80
10	RTC Liège	48	23	29	28	57
11	Télé-Bruxelles	35	-	65	31	62
12	notélé	45	27	28	31	54

* recettes = recettes d'activité + autres produits d'exploitation
 Source : Observatoire des politiques culturelles

Autrement dit, plus une télévision entre dans une logique de diversification de ses ressources, plus elle se donne de l'autonomie et une capacité de produire davantage.

⁹ Observatoire des politiques culturelles, *op. cit.*, p. 23.



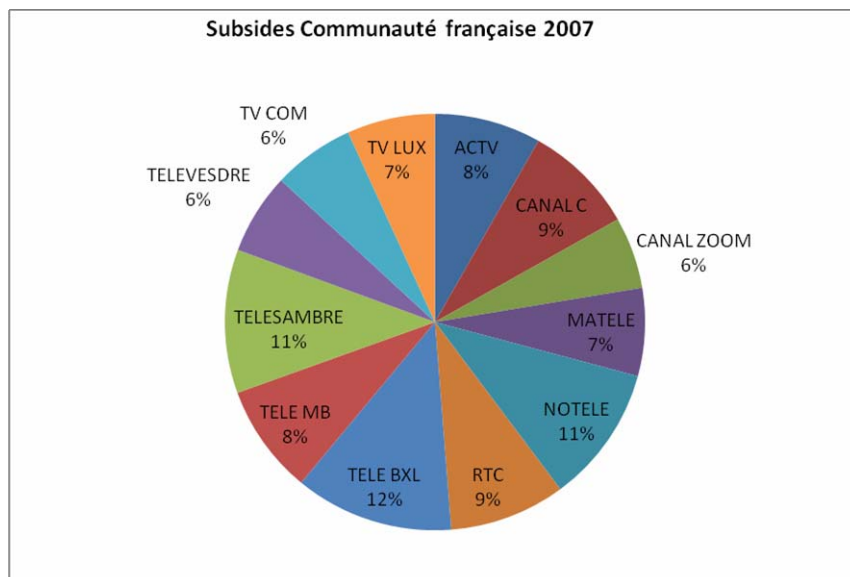
Dès lors, si le mode de financement avait pu, à l'issue du contrôle 2006, paraître figer le modèle de subsidiation existant, il démontre à l'analyse combinée des exercices 2006 et 2007 que :

- les mouvements de production sont étroitement liés à la santé financière de la télévision : plus une télévision diversifie ses revenus, plus elle dispose de richesses, plus elle est capable d'augmenter (et de maintenir dans le temps) sa capacité de production ;
- à court terme, la répartition du subside qui découle d'une telle situation peut corriger le financement de télévisions qui mobilisent et investissent de manière durable dans la production (le financement correspond au niveau atteint) ;
- à long terme, cette répartition lèse les petites télévisions qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour produire davantage et sont « condamnées » en quelque sorte à rester hors jeu ;
- de manière générale, une variation brusque de production peut altérer la répartition existante au détriment de télévisions de production intermédiaire qui deviennent alors parents pauvres (ou riches) d'une situation qu'elles n'ont pas créées.

L'analyse de la répartition du subside 2007 de la Communauté française¹⁰ conforte et nuance en partie ces constats. Elle met ainsi en lumière le décalage qui existe entre le subside et l'état de la production de certaines télévisions locales : notélé et RTC, dans une moindre mesure, produisent plus que ne le laisse penser le subside qu'elles reçoivent. A l'inverse de Canal Zoom et de Télé Bruxelles qui produisent moins. Pour cette dernière, on notera cependant que les écarts observés sont visiblement moindres que ceux précédemment constatés.

Par ailleurs, l'on relève qu'une variation brusque de production affecte, à l'échelle de ce subside, les télévisions des extrêmes, les plus petites et les plus grandes. La diversité des ressources permet donc, là aussi, d'absorber des chocs éventuels.

¹⁰ Les déclarations de Télésambre et RTC ne permettaient pas de distinguer les subsides de fonctionnement des autres subsides de la Communauté. Les données globales ont été conservées aux fins de l'analyse d'ensemble. On retiendra que leur position dans la hiérarchie a pu en être affectée.



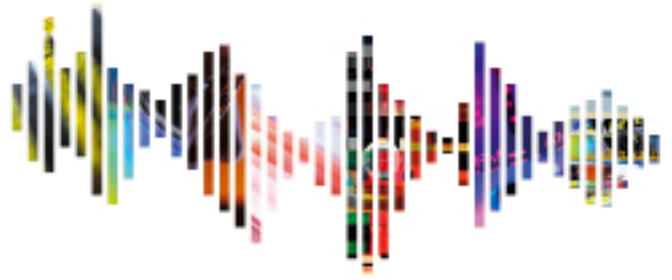
Il est vrai que le subside de la Communauté ne pèse pas de manière identique dans la structure des recettes des télévisions locales.

Structure des subsides d'exploitation (moyenne de la période 1998-2005 en %)

Télévisions locales	Communauté française	APE	Provinces et Communes	Maribel	Autres
MAtéle	31	26	26	8	9
Télévesdre	33	29	29	8	1
TV Lux	26	21	40	6	7
Télesambre	72	15	2	6	5
Mons Borinage	26	28	8	0	38
Canal C	33	28	25	3	11
Antenne Centre	27	33	32	4	4
Canal Zoom	55	30	6	8	1
TV Com	36	32	28	3	1
RTC Liège	49	34	8	6	3
Télé Bruxelles	20	25*	49	2	5
notélé	48	23	17	0	12

* Principalement COCOF

Source : Observatoire des politiques culturelles



Le rapport de l'Observatoire des politiques culturelles relève la grande disparité de financement public des télévisions locales. Il indique que Télésambre, Canal Zoom, notélé et RTC sont principalement financées par la Communauté française, Télé Bruxelles par la COCOF tandis que TV Lux, TV Com et Antenne Centre bénéficient d'un apport important des pouvoirs provinciaux et communaux.

Ainsi, les trois télévisions qui produisent le plus (sans prendre en compte Télé Bruxelles qui de par la radio filmée se retrouve dans une position intermédiaire) sont également celles qui ont une structure de financement public fortement influencée par les subsides de la Communauté française. Elles ont donc tout intérêt à jouer à plein régime dans le jeu défini par l'arrêté.

Une exception cependant : Canal Zoom. La plus petite des télévisions locales est fortement dépendante du subside de la Communauté tant par la structure des subsides publics que par la part de ceux-ci dans sa structure financière globale. Elle pourrait donc à terme pâtir de la redistribution induite par le nouveau mode de financement puisqu'elle ne dispose pas de la capacité financière de dépasser le seuil de production propre qu'elle a atteint en 2006 lors de la période d'élections.

3.2. Les effets d'une nouvelle dynamique de contenu

Bien qu'il soit difficile d'en évaluer parfois la portée - la créativité des télévisions n'ayant pas attendu l'arrêté subvention pour s'exprimer -, il paraît évident que l'arrêté s'est accompagné de changements dans les grilles de programmes des télévisions locales. Au minimum par la maîtrise plus pointue des productions de chacun. Au surplus par un développement de la production qui est devenu un enjeu à part entière.

Ainsi, sans établir de lien de cause à effet direct entre l'arrêté et les nouvelles productions, force est de constater que de 2005 à 2007¹¹, le nombre d'émissions régulières de production propre (hors coproduction et échange) proposées en première diffusion a considérablement augmenté. On compte, sur cette période, en moyenne 4 émissions supplémentaires par télévision. Certes, certaines télévisions connaissent une progression moins forte en raison de la stabilité de leur grille renforcée à l'occasion par des programmes ponctuels ou en raison du remplacement progressif d'émissions jugées dépassées. D'autres connaissent à l'inverse un fort développement qu'il soit progressif ou constant.

¹¹ La comparaison n'a pu être élargie aux années antérieures faute de données adéquates disponibles.



La mise en parallèle des créations 2007 avec le taux d'accroissement de volume produit uniquement en propre entre 2006 et 2007 relativise la portée de cette dynamique¹². En effet, si l'augmentation du nombre d'émissions se traduit pour noté par un accroissement de production propre (+ 9 émissions, + 38 heures 39 minutes), il n'en va pas de même pour Télé MB (+ 6 émissions, - 1 heure 26 minutes). Le type d'émission joue en effet un rôle sur le volume produit. Des capsules aux plateaux, en passant par les reportages, les formats varient. En outre, certaines télévisions voient leur production augmenter en raison d'émissions ponctuelles et non régulières : captations, reportages divers diffusés hors rendez-vous magazine... Toutefois, cet indice met en avant la créativité qui accompagne la mise en place du nouveau système de financement.

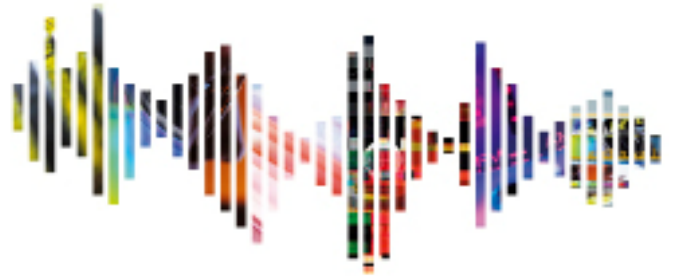
Cette dynamique nouvelle joue sur le nombre d'émissions mais aussi sur le genre de celles-ci. De manière générale, l'évolution à la hausse du nombre d'émissions a bénéficié à la mission d'information, avec la multiplication ou l'émergence de débats, plateaux, reportages, capsules info, docu-réalité ou radio filmée. Ainsi, plus de la moitié des nouvelles émissions produites en propre entre 2005 et 2007 étaient classées en information. Le mouvement à la hausse touche également la mission d'animation qui bénéficie, entre autres, de la couverture et de la retransmission régulières d'événements sportifs ou de spectacles divers et, dans une plus faible mesure, la mission d'éducation permanente. Le développement culturel a régressé légèrement au cours de la période.

Evolution des émissions de production propre selon leur mission (2005-2007)

Missions	Exercices			Evolutions		
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006	2007/2005
animation	26	33	42	7	9	16
développement culturel	37	34	35	-3	1	-2
éducation permanente	4	7	8	3	1	4
information	80	92	104	12	12	24
	147	166	189	19	23	42

Sur le plan du contenu, une autre tendance s'est affirmée dans le courant de l'exercice 2007 : de plus en plus souvent des émissions existantes ont été recyclées (best of, archives, traductions) ou déclinées dans des versions parallèles plus ou moins distinctes de l'originale (deuxièmes éditions des JT, de la météo, voire de l'agenda local, série et soirées théâtrales issues d'une seule et même captation, formule de jeux appliquée à des participant d'âges différents, relookage d'été pour certains magazines...).

¹² Cette mise en parallèle n'est pas possible pour 2006 en l'absence de données de volume précises pour 2005.



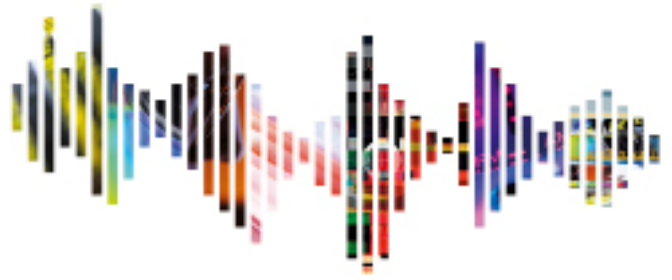
Sans porter de jugement de valeur sur le contenu des programmes, un constat s'impose cependant devant leur diversité apparente : le subventionnement consacre le volume de production propre quel que soit le contenu proposé. La valorisation reste identique. Alors que l'investissement en temps, personnel et en argent ne l'est a fortiori pas.

Les parts dévolues à l'éducation permanente et au développement culturel illustrent en partie cet état des choses, bien qu'il faille remarquer que les classements des émissions selon leur mission restent souvent victimes soit d'une approche transversale des missions, soit d'une perte de sens de leur teneur réelle - qui n'est d'ailleurs pas propre aux télévisions locales. Il est un fait, cependant, que les émissions de type communautaire qui associent et impliquent la population des zones de couverture deviennent rares. On les retrouve notamment sur notélé, qui en a inscrit le principe dans ses statuts, ou sur Canal C qui a entamé en 2007 un projet avec des apprenants¹³... En termes de subvention, une minute de ces émissions équivaut une minute de météo ou de tout autre programme. Elle est pourtant, à leurs yeux, plus exigeante en termes d'investissement humain et financier.

Certes, il semble que jusqu'ici la course au volume de production propre ne se soit pas accompagnée d'une disparition des émissions « plus difficiles ». Mais la tentation pourrait être grande de privilégier ce qui est immédiatement rentable au détriment de ce qui l'est moins. Le critère emploi intégré au mode de calcul de la subvention pourrait corriger quelque peu ce biais, parce qu'il donne une valeur ajoutée à la production ; mais il reste difficile à apprécier et est sujet à différents biais (voir plus loin).

La multiplication des contenus s'est traduite aussi par une multiplication des captations. Celles-ci transforment petit à petit le modèle des télévisions locales. Aujourd'hui, la diffusion en boucle, marque de fabrique des TVL, tend à disparaître pour permettre l'insertion de « programmes » plus longs, souvent produits, parfois achetés, en réseau. Des deuxièmes canaux ont surgi ici et là pour offrir à des heures de grande écoute une programmation alternative événementielle. Hors les critères financiers qu'elle implique, la multiplication des programmes possède en soi sa propre limite qui tient au seuil de visibilité (de diffusion) possible. Une journée de télévision n'est pas extensible à l'infini. Les télévisions qui ont recours ponctuellement ou régulièrement à des seconds canaux de diffusion l'ont bien compris. Dès lors que ces seconds canaux de diffusion émergent pour diffuser une programmation événementielle en parallèle à une diffusion traditionnelle (à des heures rentables de diffusion), ils renvoient à la question de la production pour la production, et en écho à la capacité financière inégale des télévisions d'assumer un dédoublement de leurs activités.

¹³ Ce projet a été décliné à l'antenne dans le courant de l'exercice 2008.



Le nombre croissant des captations a, via la politique d'échange et de réseau, également des incidences sur les grilles de programmes des TVL : les plus petites d'entre elles augmentent leurs heures de diffusion mais y diluent davantage leur propre production. Bien sûr, ces captations enrichissent les connaissances mutuelles des différents spectateurs. Et, si la modification décrétalement intervenue en juillet 2008 neutralise l'effet négatif de la multiplication de ces échanges sur l'obligation de produire et diffuser au moins 50% de production propre en excluant désormais les échanges du volume de première diffusion, il reste que les télévisions qui échangent, commandent ou achètent davantage qu'elles ne produisent risquent à terme d'y perdre leurs spécificité et marque de fabrique locales.

Les objectifs initiaux dévolus à la production propre qui visaient, selon le commentaire du premier décret relatif aux télévisions locales¹⁴, à ne pas concurrencer les télévisions existantes, à éviter que la diffusion des programmes ne devienne une fin en soi et à privilégier la nécessaire participation de la télévision locale à la vie sociale de la communauté à laquelle elle s'adresse, semblent ainsi en partie pervertis par la course au volume de production propre subsidiée.

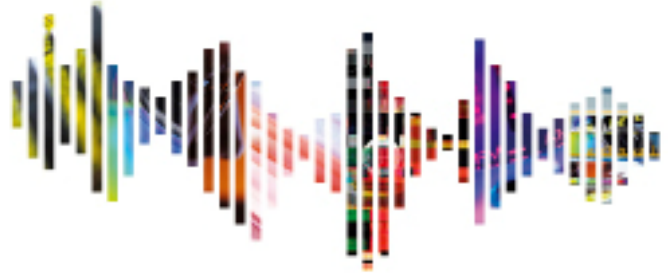
3.3. Petites ou grandes, une histoire de point de vue

L'évidence d'un seuil maximal de production renvoie en miroir à l'existence d'un éventuel seuil minimal vital. Autrement dit, si le volume et le contenu des programmes sont fonction des politiques éditoriales, ils sont également fonction des revenus des télévisions. On l'a vu, plus la TVL diversifie ses ressources, plus sa capacité à produire est réelle. Le mode de calcul de la subvention peut ainsi conduire à isoler, voire à pénaliser les plus petites télévisions, à léser les autres, et à exacerber la concurrence entre elles. Cet éclairage donné à la lumière de la répartition des subsides et des contributions des télédiffuseurs se confirme-t-il dès lors que sont abordés d'autres critères financiers ?

L'étude menée pour l'Observatoire des politiques culturelles apporte sur ce point quelques informations intéressantes, bien qu'en léger décalage avec les exercices observés¹⁵. Ainsi, cette étude classe les télévisions locales selon deux critères de taille, tous deux financiers, l'un lié aux bilans, le second aux recettes propres, hors cotisations câble.

¹⁴ Projet de décret relatif aux télévisions communautaires, 7 juin 1985, Doc. Parl., Conseil de la Communauté française, n°200 (1984-1985) - N° 1 - 7 juin 1985, p. 4.

¹⁵ Il y a impossibilité matérielle à reproduire pour 2006 et 2007 une analyse financière exhaustive de données dont l'auteur du rapport note la valeur inégale d'une télévision à l'autre. Cf. Observatoire des politiques culturelles, *op. cit.*, p. 7. L'objectif est, avec la réserve d'un éventuel décalage, de se baser sur une lecture financière contemporaine disponible pour évaluer la structure de volume de production propre produite dans le cadre de l'arrêté.



Le critère « total du bilan » - un critère « rendu difficile par le fait que certaines télévisions locales utilisent des équipements (actifs fixes) qui appartiennent aux pouvoirs publics et ne sont, par conséquent, pas enregistrés dans le patrimoine de l'entreprise »¹⁶ - permet de distinguer trois catégories de télévisions locales :

1. les télévisions de petite taille dont le total moyen du bilan est, entre 1998 et 2005, inférieur à 1 million d'euros : sont concernées Canal Zoom, MAtélé, TV Com, Télévesdre et Antenne Centre ;
2. les télévisions de taille moyenne, dont le total moyen du bilan des années considérées est compris entre 1 million et 2 millions d'euros : soit TV Lux, Téléambre et Télé MB ;
3. les télévisions de grande taille dont le total moyen du bilan est supérieur à 2 millions d'euros : Canal C, RTC Télé Liège, Télé Bruxelles et notélé.

Le critère des « recettes propres hors cotisations câble » pose l'existence de télévisions :

1. de petite taille, qui ont un total moyen de recettes propres entre 1998 et 2005 inférieur à 350.000 euros : sont visées MAtélé, Télévesdre, Canal C, et Canal Zoom ;
2. de taille moyenne, celles dont le total des recettes propres est compris entre 350.000 et 900.000 euros, soit TV Lux, Télé MB, Antenne Centre et TV Com ;
3. de grande taille, celles dont le total moyen des recettes propres est supérieur à 900.000 euros : Téléambre, RTC Télé Liège, Télé Bruxelles¹⁷ et notélé.

Les deux points de vue combinés révèlent que RTC Télé Liège, notélé et Télé Bruxelles se retrouvent dans le classement « grande taille » et Canal Zoom, MAtélé et Télévesdre dans le classement « petite taille ».

De son côté, le volume de production propre 2006/2007 permet d'isoler :

1. les télévisions de petite taille qui ne dépassent pas les 150 heures de production propre en 1^{ère} diffusion : Canal Zoom ;
2. les télévisions de taille moyenne qui diffusent entre 150 à 300 heures de production maison : MAtélé, TV Com, TV Lux, Télévesdre, Télé MB, Antenne Centre et Canal C ;
3. les télévisions de grande taille qui dépassent le seuil de 300 heures : Téléambre, RTC Télé Liège, notélé et Télé Bruxelles¹⁸.

En dépit d'une dispersion des données assez forte dans chacun des cas d'espèce considéré, une comparaison synthétique peut être proposée :

¹⁶ Observatoire des politiques culturelles, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷ On soulignera que les recettes publicitaires de Télé Bruxelles étaient définies alors par un forfait qui a depuis été révisé.

¹⁸ En prenant en considération la radio filmée de 2006 valorisée à 50%.



Tableau synthétique des différentes « tailles » des TVL

Taille	Bilan	Recettes propres	Production
Petites TVL	Canal Zoom	Canal Zoom	Canal Zoom
	MAatéle	MAatéle	
	Télévesdre	Télévesdre	
	TV Com		
	Antenne Centre		
		Canal C	
TVL moyennes			MAatéle
			Télévesdre
		TV Com	TV Com
		Antenne Centre	Antenne Centre
	TV Lux	TV Lux	TV Lux
	Télé MB	Télé MB	Télé MB
	Télesambre		
		Canal C	
		Télesambre	Télesambre
Grandes TVL	Canal C		
	RTC Télé Liège	RTC Télé Liège	RTC Télé Liège
	notélé	notélé	notélé
	Télé Bruxelles	Télé Bruxelles	Télé Bruxelles

Six télévisions produisent « conformément » à ce que laisse présager leur situation financière et leurs rentrées propres : Canal Zoom, TV Lux, Télé MB, RTC Télé Liège, notélé et Télé Bruxelles. Pour Télé Bruxelles cependant, on notera d'une part que les recettes propres se basent sur un forfait publicitaire qui a depuis été remis en question et a été revu à la baisse – en d'autres termes, il est non conforme à la réalité publicitaire actuelle-, et d'autre part que la production propre moyenne reprend en partie de la radio filmée valorisé à 50%. La comparaison réalisée sur base de ces classements est dès lors plus difficile à établir.

Deux télévisions produisent plus que ne le laissent présager leur santé financière et leurs rentrées : Télévesdre et MAatéle. Trois télévisions produisent à hauteur de leurs recettes mais pas à celle de leur bilan. Des situations particulières peuvent expliquer ce décalage. Ainsi, pour Télesambre, le phénomène joue parce que la télévision n'est pas propriétaire de ses installations physiques – son bilan est donc plus faible. Canal C échappe à la comparaison, au vu de la disparité de ses différents profils.



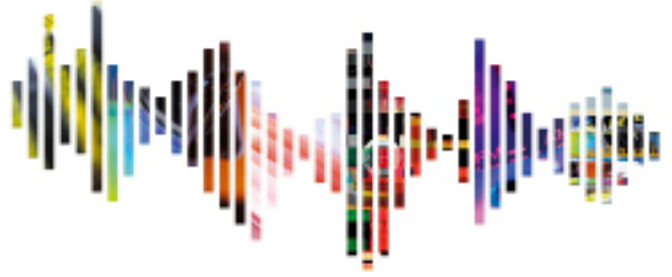
Le critère emploi – présent dans le calcul de subsidiation à hauteur de 20% - pourrait également constituer un bon indicateur de taille des télévisions locales. Toutefois, le rapport de l'Observatoire relève à ce propos que « *l'effectif du personnel n'est pas (...) un bon indicateur de la taille des télévisions locales car la politique du personnel varie d'une entreprise à l'autre* ». Il ajoute que « *certaines télévisions locales ont choisi comme stratégie de gestion de faire plus appel à la sous-traitance alors que d'autres ont adopté la stratégie d'embauche* »¹⁹. De fait, il arrive que des télévisions délèguent la réalisation de certaines émissions à des sociétés extérieures, tout en revendiquant la maîtrise éditoriale et par conséquent le critère de production propre. Une revendication qui pose problème eu égard à la philosophie sous-tendue par le mode de subvention et par les missions des télévisions locales.

Par ailleurs, en usant du critère emploi, le calcul du subside Communauté française entre en résonance avec les différents subsides emploi. Ces derniers assurent déjà selon des logiques propres les besoins des différentes télévisions locales. Plutôt que de renouveler l'approche selon une nouvelle perspective, il renforce donc les options prises par ailleurs.

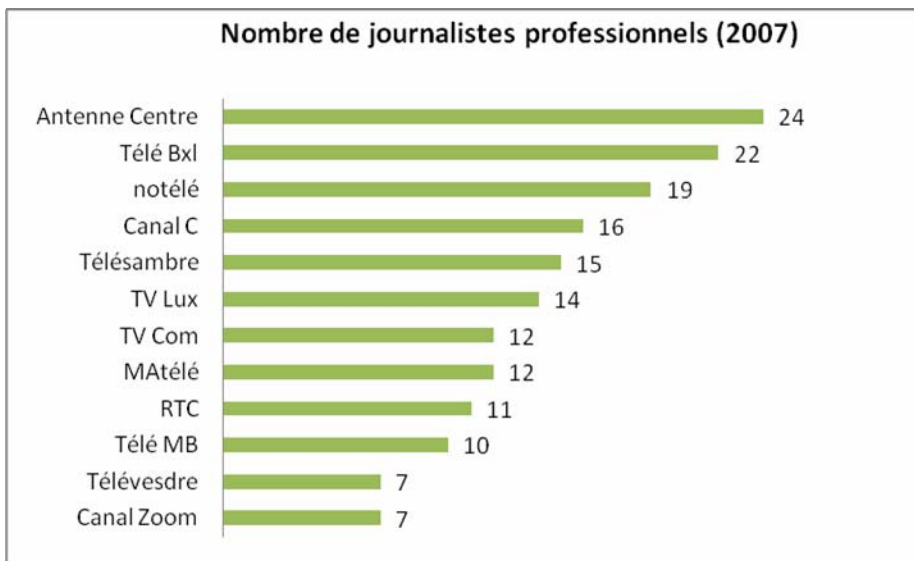
Part des subsides emploi dans les charges salariales (en %)

Télévisions locales	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MA-télé	38	37	39	40	37	41	38	46
Télévesdre	35	37	37	33	34	39	42	43
TV Lux	21	26	28	25	29	31	26	32
Télesambre	27	27	28	26	24	27	32	31
Télé Mons	29	27	26	26	23	30	31	41
Borinage								
Canal C	39	39	41	39	42	49	39	56
Antenne Centre	31	31	30	29	28	31	30	27
Canal Zoom	38	38	40	39	42	49	39	39
TV COM	21	22	22	23	23	27	29	25
RTC Liège	22	23	24	24	24	26	22	23
Télé Bruxelles	21	20	20	19	18	20	64	62
notélé	27	26	25	23	20	24	16	21

¹⁹ Observatoire des politiques culturelles, *op. cit.*, p. 14.



Faute d'une maîtrise complète des données emploi, un coup de sonde sur le nombre des journalistes professionnels employés par les télévisions peut néanmoins éclairer le débat. Leur identification reste avant 2006 aléatoire. En effet, quelques télévisions ne reprenaient pas dans leur déclaration les cameramen agréés. Or ces derniers bénéficient du titre de journaliste professionnel selon la même procédure d'attribution que leurs collègues rédacteurs et, comme eux, permettent à la télévision de rencontrer l'obligation définie à l'article 66 §1^{er} 5^o²⁰.

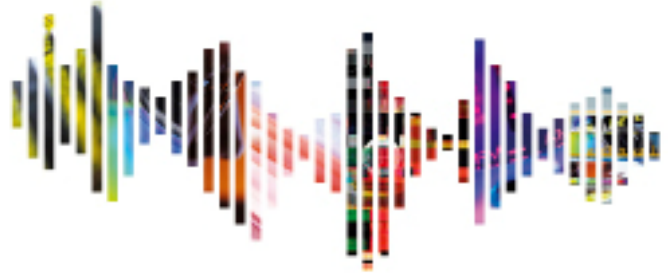


De ce point de vue, trois tailles peuvent être distinguées :

1. les petites télévisions où les équipes de journalistes professionnels sont inférieures ou égales à 10 unités : Canal Zoom, Télévesdre et Télé MB ;
2. les télévisions de taille moyenne où les journalistes professionnels sont compris entre 11 et 15 unités : RTC Télé Liège, MAtélé, TV Com, TV Lux et Télesambre ;
3. les grandes télévisions où les équipes dépassent 15 unités : Canal C, notélé, Télé Bruxelles et Antenne Centre.

Ces chiffres éclairent autrement les hiérarchies précédemment établies. Sans entrer dans le détail, on insistera pour en relativiser la portée. En effet, outre les questions liées aux subsides emploi ou au phénomène de sous-traitance, il faut encore pointer les politiques managériales qui peuvent déterminer la reconnaissance ou non des cameramen au titre de journaliste professionnel.

²⁰ « Pour être autorisée et pour conserver son autorisation, chaque télévision locale doit remplir les conditions suivantes : (...) compter, parmi les membres du personnel un ou des journalistes professionnels ou une ou des personnes travaillant dans des conditions qui permettent de le devenir conformément à la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel ».



Sans trop extrapoler, on constatera que les staffs de Canal Zoom, TV Lux, notélé et Télé Bruxelles (et Télé MB qui est à la frontière entre petite taille et taille moyenne) sont en concordance avec l'importance de la télévision, quelle que soit le point de vue pris. TV Com aussi, à cette différence que le bilan la place dans une catégorie inférieure. Antenne Centre, tout comme Canal C, mais dans une moindre mesure pour celle-ci, dispose d'un effectif plus important, qui pourrait témoigner d'une plus-value dans la production. MAtélé a une équipe plus importante que ne le laisse penser sa taille financière mais qui répond à sa production. RTC, Télésambre et Télévesdre occupent moins de journalistes professionnels que ce que ne laisse supposer leur volume de production propre. Pour Télévesdre (et Télésambre dans une moindre mesure) cependant, la situation semble correspondre à la situation financière et aux recettes de la chaîne.

De manière incidente, le critère de taille évoque les catégories autrefois en usage dans le subventionnement des télévisions locales. Le décret du 17 juillet 1987 organisait alors les télévisions en trois catégories (A, B, C) fonction de la quantité et de la nature des activités, des autres recettes financières dont bénéficiait la télévision, du volume des heures de diffusion hebdomadaire et de l'importance de la population concernée.

Les différents seuils de production mis en avant par le biais des bilans, des recettes et de l'emploi seraient donc incomplets s'ils ne prenaient en compte la population visée par chaque télévision. De fait, ce critère apparaît indirectement dès lors que l'on traite des contributions des télédistributeurs et des recettes de produits, puisque tant les abonnements au câble - hors contributions complémentaires - que les revenus publicitaires sont fonction du public visé.

En termes de public potentiel, la Fédération des télévisions locales²¹ distingue :

1. des télévisions situées en zone rurale ou semi-rurale qui s'adressent à de petits auditoires de 10.000 et 31.000 foyers raccordés : Canal Zoom et MAtélé ;
2. des télévisions de villes moyennes qui s'adressent à un nombre de foyers raccordés variant entre 76.000 et 110.000 : Antenne Centre, Canal C, notélé, Télé Mons Borinage, Télévesdre, TV Com ;
3. des télévisions de métropole qui touchent un nombre de foyers raccordés variant de 183.000 à plus de 340.000 : Télésambre, RTC Télé Liège et Télé Bruxelles.

Des télévisions auxquelles s'ajoute, selon la Fédération toujours, une télévision située en zone rurale qui s'adresse à un auditoire de plus de 80.000 foyers raccordés composé

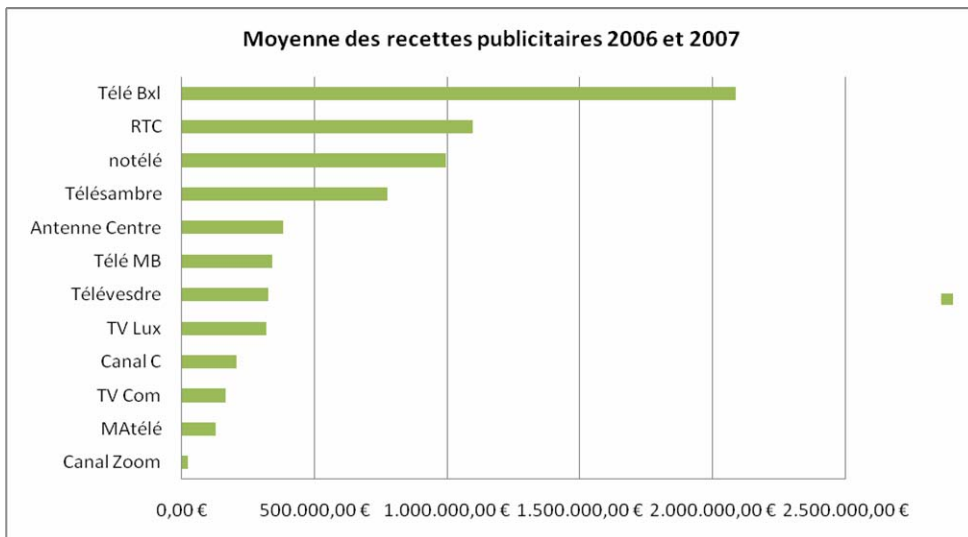
²¹ <http://www.inforegions.be/content/view/1220/770/>



des habitants de la Province de Luxembourg, TV Lux qui est rattachée, aux fins de l'analyse, à la catégorie des villes moyennes.

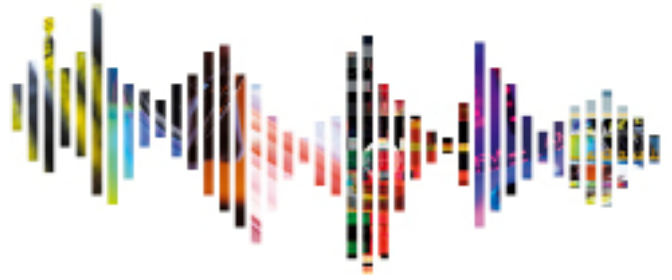
Selon ce classement²², Canal Zoom, RTC, Télé Bruxelles, TV Lux et Télé MB se retrouvent en concordance avec les hiérarchies précédemment dégagées. TV Com, Antenne Centre et Télésambre s'inscrivent dans leur profil dominant (moyen pour les deux premières, grand pour la troisième). Télévesdre suit son profil producteur. Par contre, MAtélé (petite taille) et notélé (taille moyenne) s'avèrent en réalité plus petites en potentiel « audience » que ne le laissaient entendre les autres indicateurs. Canal C figure au nombre des télévisions de moyenne importance.

La répartition des revenus publicitaires moyens sur les années 2006 et 2007 conforte sans surprise – quoique – la hiérarchie « géographique » ainsi établie : les télévisions de métropole (Télé Bruxelles, RTC Télé Liège et Télésambre) figurent dans un quatuor de tête où se retrouve aussi notélé, constante dans son image de « télévision de grande taille ». Télésambre tire moins que ses consœurs parti de son marché publicitaire. Les télévisions de villes moyennes suivent largement derrière, à l'exception de TV Com et de Canal C qui se situent au niveau publicitaire de l'une de deux télévisions rurales, MAtélé. Canal Zoom ne déroge pas à son statut de petite télévision, la publicité pèse très peu dans ses recettes d'ensemble.



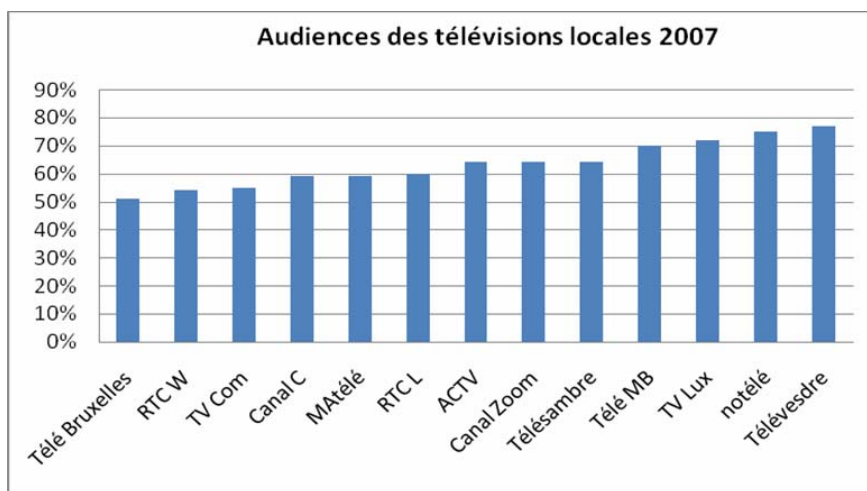
Concernant Télé Bruxelles, l'analyse doit cependant être nuancée fortement. En l'absence de données chiffrées précises pour 2007, la moyenne 2006/2007 a été établie pour les besoins de la comparaison sur base du montant forfaitaire établi pour l'exercice 2006 uniquement. Or, ce montant a depuis été révisé, sur base de prestations réelles. La moyenne ne reflète donc pas l'activité publicitaire actuelle de l'entreprise.

²² Ajustés aux chiffres 2007 du nombre d'abonnés de l'ensemble des distributeurs de la Communauté française, la hiérarchie demeure similaire, à quelques milliers d'abonnés près.



Sans entrer dans les détails, il apparaît évident qu'entre la valeur estimée du marché publicitaire et sa valeur d'exploitation réelle peut se creuser un fossé qui peut tenir à la composition du paysage audiovisuel lui-même. En l'occurrence, Télé Bruxelles partage son activité de proximité avec de nombreux autres médias, dont TV Brussel mais aussi la RTBF.

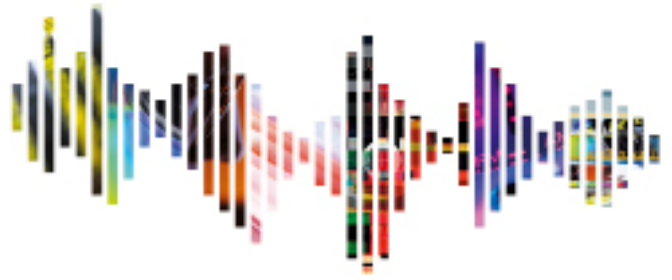
Ce lien nécessaire entre la « taille » de la télévision et son environnement apparaît également à la lecture des audiences 2007²³.



Ces audiences montrent un fort attachement du public aux télévisions locales. Bien que les pourcentages soient dans les faits peu distincts les uns des autres, on notera que les « succès » d'audience ne correspondent pas nécessairement aux précédentes hiérarchies : notélé est toujours dans le groupe de tête avec plusieurs télévisions de villes moyennes. TéléSambre et RTC Liège se retrouvent dans un groupe intermédiaire composé des télévisions de zone rurale et d'autres télévisions de villes moyennes. Télé Bruxelles et RTC Waremm se situent dans les audiences les plus basses avec TV Com.

L'effet d'audience limité de Télé Bruxelles pourrait surprendre. Il doit être replacé dans le contexte audiovisuel concurrentiel de la capitale. TV Com se situe, dans une moindre mesure, dans la même perspective, elle qui mentionne régulièrement dans son rapport que les échanges avec la RTBF sont peu nombreux en raison d'un effet de proximité des équipes de l'entreprise publique. Dans le cas de RTC Waremm, le phénomène est plus difficile à évaluer, en raison du découpage de la zone de couverture de RTC Télé Liège en deux audiences distinctes.

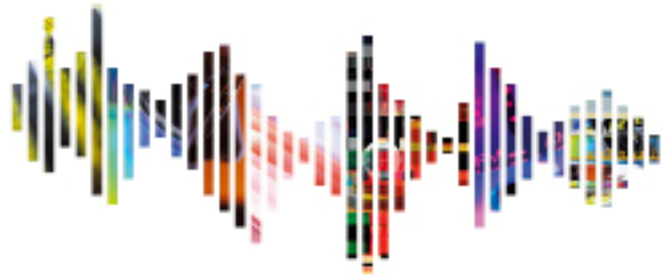
²³ Il s'agit des chiffres d'audience totale. Sondage TNS 2007. Echantillon : 3.932 (300 par chaîne). Ce sondage distingue les deux arrondissements couverts par RTC Télé Liège.



3.4. Conclusions

La répartition des subventions sur base du volume de production propre a généré une série d'effets, tantôt positifs, tantôt négatifs au sein des TVL. Ces effets tiennent aux contenus, aux missions, au modèle et à l'économie des télévisions locales. Ils peuvent être synthétisés comme suit :

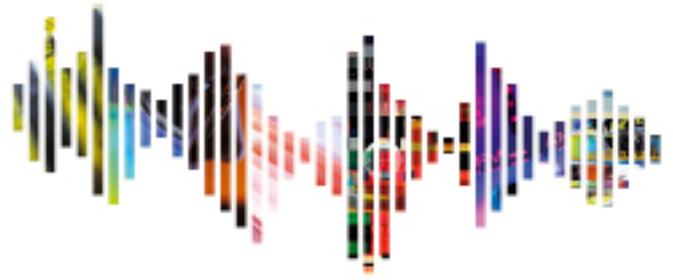
1. Les déclarations de volume de production propre – telles que vérifiées – donnent une photographie assez précise des forces en présences. Elles révèlent l'activité des télévisions au-delà de paramètres traditionnellement utilisés. A court terme, la répartition du subside qui en découlerait pourrait corriger le financement de télévisions qui mobilisent et investissent de manière durable dans la production.
2. Le mode de subvention s'avère visiblement être un incitant à la production : le phénomène se perçoit entre 2006 et 2007, sans doute se percevra-t-il davantage entre 2007 et 2008, même s'il est loin d'être seul en jeu. Toujours est-il que le nombre et le genre de programmes se multiplient et enrichissent visiblement la grille des TVL.
3. Cette dynamique positive de création se double cependant d'une course au volume de production. Celle-ci se traduit ou pourrait se traduire comme suit :
 - a. Le volume de production propre des « grandes » TVL, plus solides financièrement parlant, croît plus rapidement que celui des « petites ». Les variations à la hausse et à la baisse reportées sur un mode de subventionnement en enveloppe fermée pénalisent petites et moyennes structures, surtout celles qui diversifient peu leurs recettes ;
 - b. Les télévisions qui produisent peu n'ont pas les moyens financiers, matériels et humains de produire davantage. Le mode de financement ne les encouragent pas à entrer dans le jeu ;
 - c. Les télévisions de « moyenne production » ont intérêt à entrer dans le jeu pour préserver leur « capital » de base. Elles gardent un œil attentif sur les actions de leurs partenaire, ce qui peut entraîner après un temps d'observation une course au volume de production « sauve qui peut » ;
 - d. Les grandes télévisions qui ont les moyens de produire davantage - et le font - sont aussi celles qui ont tout intérêt à jouer le jeu puisque leur structure financière repose en grande part sur le subside de la Communauté française.
4. Le critère quantitatif de production propre et l'impact financier qui en découle entraînent d'importantes modifications dans la philosophie des programmes :
 - a. La course au volume de production peut générer une perte de qualité des contenus d'ensemble : peu importe le contenu puisque seul le volume est récompensé. En l'état du système, il semble plus « facile » pour les grandes télévisions de développer une approche diversifiée de leur production et d'ajouter une plus-value à leur programmation. Pour les autres, l'approche de « survie » peut générer un développement « défensif » du volume de production, au détriment des missions de



- base des télévisions ;
- b. Les premières diffusions, de plus en plus importantes en raison des échanges et des captations réseau, diluent progressivement les spécificités et l'intérêt des télévisions qui ne parviennent pas à accroître leur production ;
 - c. La viabilité des programmes en termes de diffusion et de réception influent sur le modèle traditionnel de la boucle qui disparaît progressivement pour permettre les diffusions des captations événementielles. De la même façon, il devient tentant pour une télévision qui multiplie les programmes et les captations de les diffuser aux heures de meilleure audience. Certaines d'entre elles - celles à fort potentiel financier - recourent à un deuxième canal de diffusion. Le système prime ainsi de nouveau le plus produisant et risque à terme d'inciter à produire pour produire.
5. Le volume de production témoigne d'une activité et rend compte d'un état de santé financier qu'il tend à perpétuer. Il témoigne aussi indirectement des bons et mauvais moments d'une télévision, des liens plus ou moins difficiles qu'elle entretient avec son environnement direct. Mais, si le mode de calcul enregistre les coups durs et/ou les effets de concurrence, il ne les corrige pas toujours :
- a. Le lissage du calcul sur deux ans estompe les accidents momentanés de parcours et permet d'éviter en principe de fortes variations du subside ;
 - b. Le critère emploi de la subvention aurait pu sembler, sur le principe, atténuer l'effet quantité de la production au bénéfice du contenu des émissions : on pourrait en effet supposer qu'avec davantage de personnel, la plus-value des programmes reste préservée. Le paramètre est toutefois sujet à de multiples réserves et fait double... emploi avec la logique d'attribution d'autres subsides ;
 - c. Le volume de production enregistre des situations qui in concreto s'avèrent souvent extrêmement disparates. Une télévision locale n'est pas l'autre. En termes de public visé, en termes de marché, en termes de concurrence. Le montant forfaitaire de 75.000 euros est censé couvrir le volume de frais fixes communs et assurer ainsi à l'ensemble des télévisions une même assise de départ quelle que soit leur taille respective. Dans les faits, ce montant ne prend pas en compte la variété des situations en jeu et lèse les télévisions à grande zone de couverture qui peuvent avoir à affronter un fort environnement concurrentiel.

4. Propositions

En renouvelant son approche, le mode de subvention s'est rapproché au plus près des activités réelles des TVL et a généré une certaine dynamique de création. Bien qu'efficace à court terme, puisqu'il donne une image précise de ce que produisent et diffusent les télévisions, indépendamment de leur réputation ou de leur histoire, le calcul souffre de plusieurs biais qui mériteraient d'être corrigés.



Sur le plan juridique, des précisions devraient être apportées sur l'usage des seconds canaux (autorisation, missions, prise en compte de la production propre), sur le recours à la sous-traitance et l'émergence des partenariats intermédiaires. De ce point de vue, les programmes de radio filmée qui pèsent en première diffusion mais « rapportent » peu en « coproduction » (au point de pénaliser les télévisions qui y recourent, qui ne peuvent plus assurer dans leur programmation une production propre d'au moins 50%), pourraient être encouragés soit en les excluant pour partie du calcul de production propre visé à l'article 66 §1^{er} 5° comme c'est aujourd'hui le cas des échanges²⁴, soit en les assimilant dans une certaine mesure au vidéotexte.

Sur le plan du mode de financement, les dérives générées par le nouveau mode de calcul pourraient être corrigées en pondérant l'impact du critère de volume de production propre d'une part par un critère de « mesure d'investissement réel » (type de programme produit) et d'autre part par un critère « bassin d'audience » (géographique). Le premier se substituerait au critère « emploi » de manière à maintenir de façon plus efficace et novatrice la diversité de contenu des programmes, le second s'adosserait au montant forfaitaire existant de façon à ajuster la couverture des frais minimum communs aux périmètre et marges d'action de chaque télévision.

Les deux critères permettraient - dans l'hypothèse d'un subside qui maintient son rôle d'incitant à la création dans le cadre strict d'une enveloppe fermée - de conserver les avantages de la formule initiale tout en neutralisant leurs effets négatifs sur le type de production mis en œuvre et sur le seuil critique de production des télévisions, liés à leur taille ou à leur contexte concurrentiel.

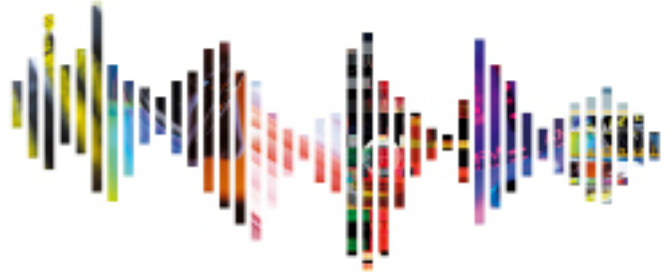
4.1. Un critère de « mesure d'investissement réel » pour garantir le respect des missions :

Le critère de « mesure d'investissement réel » pourrait pondérer le volume des émissions déclarées selon leurs coûts estimés. Il serait :

- soit fonction de la valeur ajoutée du type de programme proposé. Celle-ci serait définie sur base d'une échelle établie au préalable, en concertation avec les TVL
- soit fonction du coût horaire réel de production. Cette dernière option aurait l'avantage d'objectiver le calcul mais serait néanmoins très lourde administrativement parlant.

Un tel critère donnerait de l'épaisseur au volume de production évalué. Il permettrait au subside d'encourager tous les types de production y compris les formats qui conjugueraient durée courte et fortes exigences financières. L'ensemble des missions des TVL resterait ainsi privilégié.

²⁴ Voir la modification du décret sur la radiodiffusion votée le 17 juillet 2007.



4.2. Un critère de bassin d'audience pour garantir l'équilibre financier :

Le critère de « bassin d'audience » devrait permettre de corriger voire geler les disparités nées des aléas de taille (coûts de couverture plus ou moins importants selon la zone de couverture) ou de marché (recettes propres plus ou moins élevées en fonction du contexte audiovisuel) des différentes TVL.

Actuellement, le montant forfaitaire assure une couverture minimale des frais de production. Or, ces frais qui augmentent avec la taille de la zone de couverture ne sont pas toujours compensés, comme on pourrait le penser, par un rendement publicitaire supérieur. Des effets de contexte particuliers peuvent en effet peser sur le marché sans que la télévision locale ne puisse y remédier. Dans sa forme actuelle, le calcul du subside exacerbe les distorsions qui peuvent résulter de telles situations puisque les télévisions les plus « produisantes » disposent généralement d'une structure de financement forte et diversifiée.

Le critère d'audience s'appliquerait au montant forfaitaire de base – inchangé - qui serait « pondéré » en fonction de la taille de la zone de couverture dans laquelle la TVL exerce ses missions.

Il permettrait ainsi d'« externaliser » une part du subside : indépendant de la télévision, il prendrait en compte un paramètre qui influe sur ses revenus, à savoir le public. Bâti en partie sur ce critère, le subside s'ajusterait objectivement à la population de la zone de couverture sans que le montant forfaitaire de base ne soit revu à la baisse. Relativement stable, il pourrait être adapté plus ou moins régulièrement.

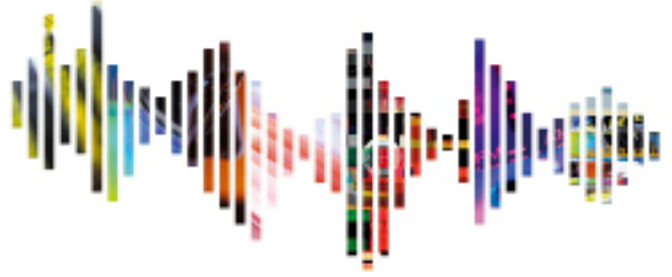
Ce critère serait défini objectivement :

- soit par le nombre d'habitants de la zone de couverture (audience potentielle) ;
- soit par le nombre d'abonnés (audience réelle) ;
- le cas échéant, il pourrait être modulé par la prise en compte de la superficie couverte.

L'audience potentielle aurait l'avantage de prémunir de la multiplication des déclarations des distributeurs rendue inévitable par la multiplication des plateformes. Le paramètre de superficie pourrait corriger des situations particulières d'audience dues à une étendue plus importante de la zone de couverture.

Le critère « bassin d'audience » aurait un sens tant que les télévisions locales conserveraient une forte référence à leur zone de couvertures, ce qui est le cas actuellement.

Sur le plan du contrôle, le mode de calcul a généré une certaine lourdeur administrative. Si la meilleure répartition du subside qui en est attendue dépend de la



qualité de la déclaration de volume de production propre de chaque éditeur, il n'empêche qu'un allègement du système devrait pouvoir être envisagé.

En effet, l'observation menée sur les années 2006 et 2007 a cliché une situation de production qui n'avait jusqu'ici fait l'objet que d'approximations. Cette situation, lissée sur les deux exercices consécutifs, ne devrait en principe plus connaître de changements majeurs dans le futur proche²⁵. Le contrôle pourrait ainsi être espacé en cycles de 2 ou 4 ans de manière à décharger les TVL tout en maintenant – de manière moins insistante – la dynamique de création créée et en assurant un ajustement régulier des subsides à l'activité réelle de production.

Fait à Bruxelles, le 16 octobre 2008.

²⁵ Sauf pour ce qui concerne Télé Bruxelles. Par souci d'exactitude, les exercices de référence pourraient être 2007 et 2008.