

# Collège d'autorisation et de contrôle

## Avis n°34/2006

### **Objet: Projet de contrat de gestion entre la Communauté française et la RTBF**

En exécution de l'article 133 § 1<sup>er</sup> 4° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel rend un avis sur un projet de contrat de gestion entre la Communauté française de Belgique et la RTBF.

Le présent avis entend pointer tant les évolutions positives que les quelques difficultés d'articulation que le projet de contrat de gestion pourrait, en l'état, rencontrer avec le cadre réglementaire européen et avec la législation de la Communauté française.

#### **1. APERÇU GÉNÉRAL**

De manière générale, et au regard des recommandations que la Présidente du CSA avait formulées au Parlement suite à la présentation du document préparatoire au futur contrat de gestion, le Collège relève l'amélioration de la structure du contrat qui hiérarchise davantage les attentes de la Communauté française vis-à-vis de l'entreprise publique, ses missions générales, ses missions particulières, avant d'aborder son financement et son évaluation.

Les missions générales, redéfinies ou précisées, ont ainsi gagné en lisibilité, tout comme les principes fondamentaux qui délimitent ce qui est (et n'est pas) attendu du radiodiffuseur public.

Néanmoins, le choix d'une définition claire des objectifs pourrait s'accompagner plus systématiquement d'une souplesse des moyens attribués pour l'atteindre. De nombreuses exigences pointues dont certaines apparaissaient déjà dans le précédent contrat subsistent. Si certaines d'entre elles permettent sans doute de traduire a minima des aspirations précises (programmes sur Bel Arte, magazine d'investigation en information, programme de variété à une heure de grande écoute, ...), d'autres comme les quotas en matière de spectacles vivants procèdent davantage de la liste de bonnes intentions qui reste, tant du point de vue de l'entreprise que du point de vue du régulateur, peu constructive.

Le Collège souligne l'attention que le projet de contrat de gestion porte aux travaux du CSA en intégrant notamment des dispositions relatives au principe d'égalité hommes-femmes (article 5 G), à l'inclusion sociale (article 21.2), à des objectifs chiffrés et progressifs pour les programmes sous-titrés à destination des sourds et des malentendants (même si ceux-ci restent faibles), et en attribuant un caractère

contraignant aux codes d'éthique adoptés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (article 54 A).

Il relève également les dispositions relatives à l'information des usagers (article 36), à la procédure de médiation (alors que, dans le même temps, le forum qui fournissait un autre mode de relation avec le public a disparu du contrat), au dialogue instauré avec les producteurs audiovisuels indépendants (article 37) et avec la communauté éducative (article 40), et à la création d'une interface culturelle en charge des contacts et des relations avec les acteurs du secteur de la culture (article 41.3).

## 2. SERVICE PUBLIC, FINANCEMENT, CONTRÔLE

Le contrat de gestion est un contrat posé entre deux parties : l'article 8 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF indique ainsi qu'en contrepartie de l'allocation par la Communauté française de la subvention annuelle suffisante et de la mise à disposition de fréquences hertziennes nécessaires, l'entreprise doit respecter des règles et modalités d'exercice de sa mission de service public.

Le protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres énonce que : *« Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte ».*

Le Collège recommande de délimiter la mission de service public et les objectifs à atteindre par l'entreprise de la manière la plus appropriée afin de rencontrer adéquatement ce protocole et pour tenir compte de la position de la Commission européenne - que le CSA ne fait pas nécessairement sienne.

### 2.1. Mission de service public

Eu égard à l'usage qu'en auront tant la RTBF que le législateur et le régulateur, mais aussi au regard des règles européennes, il importe que la mission de service public soit définie avec clarté et précision.

La Communication de la Commission européenne concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat énonce en son article 37 que *« la définition du mandat de service public devrait être aussi précise que possible. Elle ne devrait laisser aucun doute sur le fait de savoir si l'Etat membre entend ou non inclure dans la mission de service public une activité donnée exercée par l'organisme de diffusion choisi »*, précisant que *« pour que les organismes publics de radiodiffusion puissent planifier leurs activités, il est donc indispensable que les activités faisant partie de la mission de service*

*public soient clairement définies* » (article 38), précision indispensable aussi à la mission de contrôle (article 39).

Or, le Collège remarque que le projet de contrat de gestion utilise une terminologie qui permet diverses interprétations de la mission de service public :

- le service universel vise seulement les « programmes généralistes de la RTBF relevant de sa mission de service public » sur le hertzien et le câble (article 30). Pour le reste, elle peut, après concertation avec le Gouvernement, remplacer le mode de diffusion actuel par du mobile ou portable et du non-linéaire (avec l'autorisation du Gouvernement) ;
- le régime applicable aux services non linéaires n'est pas clair. L'article 14.3 relatif aux quotas de diffusion ne mentionne aucune obligation, tandis que l'article 15 indique qu'il sera possible de remplir les obligations qui s'imposent aux services linéaires avec des services non linéaires (cf. *infra*) ;
- la RTBF développe tout produit selon sa seule volonté (article 31.1) et décide des modes de diffusion (article 31.2) des services linéaires et non linéaires, en clair en ou payant<sup>1</sup>.

## **2.2. Egalité de traitement entre secteurs public et privé**

Le contrat de gestion doit veiller à une distinction claire et appropriée entre les activités de service public et les activités ne relevant pas du service public.

### Financement

Consécutivement à l'abrogation du plafond des 25% de recettes publicitaires, l'article 10.6 prévoit l'affectation d'au minimum 10% des recettes publicitaires complémentaires à la production indépendante de la Communauté française. L'article 53.4 envisage un éventuel avenant à l'affectation prioritaire des moyens de la publicité au cas où ceux-ci dépasseraient deux années de suite le seuil des 30%, en précisant que ceci ne pourra « impliquer de révision des subventions allouées à la RTBF ».

Le projet de contrat justifie ainsi par des obligations de service public l'abrogation du seuil de 25% (qui avait été adopté tant pour préserver l'équilibre du marché que pour soulager le service public de la pression publicitaire et laisser à ce dernier une certaine autonomie dans la constitution de ses grilles). Le Collège est d'avis que le contrat devrait être plus explicite sur l'usage que l'entreprise fera du pourcentage restant (maximum 90%) ou des dépassements.

### Principe d'équivalence

Le principe d'équivalence pourrait être mieux rencontré en veillant à prendre en considération les éléments suivants :

---

<sup>1</sup> La version du projet de contrat de gestion du 12 septembre 2006 ajoute cependant : « dans le cadre de ses missions de service public ».

- *Quotas en matière de radio* : le projet de contrat prévoit à l'article 19.4. une proportion de 40% d'œuvres (non classiques) en langue française pour les chaînes généralistes. Pour l'une des chaînes thématiques, cette obligation est ramenée à 15% d'œuvres (non classiques) en langue française. Pour les autres chaînes (actuellement deux sur cinq), aucune obligation de diffusion d'œuvres en langue française n'est prévue. Ces dispositions offrent à la RTBF un avantage sur le secteur privé soumis aux articles 54 § 1, 1° D et 60 4° du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion qui prévoient, pour tout éditeur privé de radiodiffusion sonore, la diffusion obligatoire de 30% de musique sur des textes en langue française. Dans l'hypothèse où l'entreprise choisirait comme chaîne thématique Musiq'3, l'obligation relative à la chaîne thématique n'aurait plus aucun sens ;
- *Communication publicitaire* (voir aussi ci-dessous) : le projet de contrat indique que, pour le calcul de la durée publicitaire, ne sont pas comptabilisés<sup>2</sup> les messages diffusés en faveur d'œuvres de bienfaisances, les messages de soutien à la presse écrite et au cinéma, les jingles et « bleus » et les messages interactifs. Outre l'avantage qu'il peut constituer pour la RTBF (le régime d'exclusion des messages de service public et des appels en faveur d'œuvre de bienfaisance diffusés gratuitement ne figure pas dans le décret sur la radiodiffusion) et la complexité qu'il peut induire pour le contrôle, ce décompte intègre des approches (jingles et bleus, messages interactifs définis au 54.3 comme de la publicité et non du télé-achat) qui vont à l'encontre de la jurisprudence constante du régulateur.
- *Infrastructures et moyens de diffusion* (voir aussi ci-dessous) : l'option d'intégration verticale éditeur - distributeur - opérateur hertzien (article 1) est privilégiée. Il en va de même dans le fait d'instaurer un opérateur hertzien unique en Communauté française et un distributeur pour les autres acteurs publics, locaux, étrangers ou internationaux (article 33). On notera que le Collège d'autorisation et de contrôle soulignait dans la recommandation « Orientations pour le lancement de la télévision numérique terrestre » du 5 juillet 2006 : « Il appartient au gouvernement de la Communauté française, dans le cadre du renouvellement du contrat de gestion de la RTBF, de décider du caractère répliquable ou non des infrastructures de transmission de l'entreprise publique autonome à caractère culturel et, dans la négative, de déterminer, dans un cahier spécial des charges, les formes et conditions (notamment le cadre des relations commerciales avec les utilisateurs du réseau et de l'interopérabilité et à l'accessibilité des équipements et des services, conformément aux articles 112 § 1<sup>er</sup> 1°, 116 § 1<sup>er</sup> 1° et 128 du décret du 27 février 2003) du partenariat public-privé auquel serait confiée la gestion de ces ressources et installations. L'appel d'offres publié par le gouvernement, en application des articles 110 (radio) et 114 (TV) du décret du 27 février 2003, permettra ensuite au

---

<sup>2</sup> La disposition exclut aussi l'autopromotion et le parrainage qui, selon le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, n'entrent pas en compte dans la durée publicitaire telle que posée à l'article 20 en télévision et à l'article 22 en radio.

*Collège d'autorisation et de contrôle de départager les candidats opérateurs de réseau et in fine de retenir l'option organisationnelle la plus performante ».*

### **2.3. Contrôle**

Le projet de contrat rappelle le contrôle exercé par le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, en vertu de l'article 133 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (voir aussi ci-dessous).

L'article 67, consacré à l'ajustement des grilles de programmes, évoque la possibilité de réviser certaines dispositions « *relatives aux missions concernées* » (i.e. celles définies pour les programmes d'information, culturels, de fiction, d'éducation permanente, de divertissement, sportifs et spécifiquement destinés aux enfants pour la télévision, les programmes d'information du matin pour les chaînes radios généralistes), « *et s'il échet des objectifs d'audience* » tels qu'inscrits dans le contrat de gestion lorsque les résultats de « *trois évaluations intermédiaires successives font apparaître que la RTBF ne rencontre pas tout ou partie de ses objectifs d'audience* ».

S'il semble logique que les objectifs d'audience ne constituent pas des obligations de résultat et ne soient donc pas soumis à la sanction du CSA, on peut s'interroger sur la pertinence d'une révision des missions dont ils découlent, révision qui résulterait de l'analyse des tableaux de bord périodiques et des enquêtes qualitatives, laissée selon le projet de contrat de gestion, aux seuls soins du conseil d'administration de l'entreprise (voir aussi ci-dessous).

## **3. LE RESPECT DE LA LÉGISLATION DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE**

Le projet de contrat de gestion ne se conforme pas sur plusieurs points avec les dispositions décrétales et réglementaires de la Communauté française, lesquelles s'imposent aux autorités et organes chargés de l'exécution et du contrôle de celui-ci.

### **3.1. Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion**

#### *Information du CSA*

Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion donne à l'article 133 §1 5° et 10° comme mission au Collège d'autorisation et de contrôle notamment « *de rendre un avis sur la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion de la RTBF* » et « *de constater toute violation aux lois, décrets et règlements en matière de radiodiffusion et tout manquement aux obligations découlant (...) du contrat de gestion de la RTBF* ».

Le projet de contrat de gestion note que « *les obligations découlant du contrat de gestion sont contrôlées d'abord par le conseil d'administration de la RTBF sur la base des documents et rapports d'évaluation saisonniers et annuels énoncés par le présent contrat de gestion. Ils font ensuite l'objet d'un contrôle, et s'il échet, en cas de manquements, de sanction par le Conseil*

*supérieur de l'audiovisuel, selon la procédure prévue par le décret sur la radiodiffusion du 27 février 2003 ».*

Le Collège remarque qu'il n'est pas prévu dans le projet de contrat que toutes les informations dont dispose le conseil d'administration soient mises à disposition du CSA : tant les évaluations périodiques (article 63) que l'évaluation qualitative (article 65) sont transmises uniquement, sous forme de synthèse, au Ministre.

L'actuel contrat de gestion prévoit en son article 67 que l'entreprise « *veille à fournir de manière exhaustive les données permettant au Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel d'évaluer précisément la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion* », rencontrant ainsi l'indépendance du régulateur prévue à l'article 130 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion et la possibilité pour le Collège de requérir toutes les informations « *nécessaires à l'accomplissement de ses missions* » énoncée à l'article 133 §6 du même décret.

#### Communication publicitaire

Le projet de contrat qualifie certains modes de télé-achat de messages de publicité (article 54.3) alors que l'article 28 §1 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion énonce : « *Les éditeurs de services autorisés en vertu du présent décret, à l'exception des télévisions locales et de la RTBF, peuvent diffuser des programmes de télé-achat* ».

Le projet de contrat autorise l'insertion de publicité et d'autopromotion dans les émissions (article 55) alors que l'article 18 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion pose comme principe l'insertion entre les programmes (il s'agit d'une obligation que le décret exprime par le verbe « doivent ») et ensuite, moyennant le respect de certains conditions, autorise (le décret emploie le terme « peuvent ») les insertions pendant les programmes.

La même remarque vaut pour les compétitions sportives : le principe est l'insertion entre les programmes. La dérogation vise ce qui concerne les séquences autonomes ou intervalles.

#### Définitions

Parce qu'il s'inscrit dans un cadre réglementaire commun à l'ensemble des éditeurs de la Communauté française, tout en attribuant des objectifs spécifiques au service public, le contrat de gestion gagnerait à aligner les termes qu'il utilise sur ceux utilisés dans le décret :

- La définition de *producteur indépendant* que propose le projet de contrat de gestion ajoute le critère de liberté en matière de politique commerciale. Elle parle aussi de minorité de blocage là où le décret évoque plutôt la détention de capital. Le lien entre les deux définitions est évident puisque le pourcentage de référence (15%) est le même (cf. aussi le point 3.3.) ;

- L'article 10 qui a trait aux *partenariats* que la télévision publique noue avec les *producteurs audiovisuels indépendants* renvoie en creux à l'article 41 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion concernant la *contribution* des éditeurs privés de radiodiffusion télévisuelle à la *production d'œuvres audiovisuelles*. Si les contributions sont différentes, eu égard à la mission de service public de la RTBF, la définition du chiffre d'affaires pris en considération dans le calcul du montant de la contribution varie également.  
Pour les éditeurs privés, le chiffre d'affaires équivaut au montant des recettes **brutes** facturées, commissions et surcommissions non déduites, et de toutes les autres recettes induites pour la mise à disposition du service par l'éditeur contre rémunération.  
Pour la télévision publique, le chiffre d'affaires de référence est composé de 70% de la subvention annuelle, des recettes **nettes** de publicité télévisée, en ce y compris celles liées au télétexte, déduction faites de la TVA, des commissions de régie publicitaire et des éventuels montants alloués aux producteurs audiovisuels. Seules les recettes publicitaires nettes sont prises en compte, toutes les autres recettes induites par la mise à disposition du service par l'éditeur contre rémunération n'entrant pas dans le calcul. Il en va de même à l'article 41.4 relatif à la contribution de la RTBF au FACR<sup>3</sup> ;
- L'article 19.4. fixe un *quota radio d'œuvres en langue française* qui exclut les musiques classiques. Cette distinction n'existe pas dans le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion qui parle à l'article 54 § 1 D de « *musiques sur des textes en langue française* ».

La formulation des moyens à mettre en œuvre par la RTBF afin qu'elle remplisse ses missions mériterait d'être précisée :

- l'œuvre majoritaire n'est pas encore définie mais fait l'objet d'une obligation à l'article 10 ;
- l'article 17.3 évoquant le nombre de journaux d'information en radio parle de « *plusieurs* » journaux et séquences alors qu'en télévision, leur nombre est déterminé et que pour les journaux en ligne, le pluriel simple est utilisé (« *des* ») ;
- les articles 17, 21, etc. recourent à l'expression « *dans la mesure du possible* » ;
- plusieurs articles laissent à l'entreprise publique une très grande marge de manœuvre dans les modalités d'application de ses missions : « *selon une périodicité décidée par le CA* » (articles 19.3, 19.5, 21.3 et 22), « *selon des modalités arrêtés par le CA* » (article 19.4) ;
- l'article 22 confond éducation aux médias et médiation ;
- les missions et programmes pour la jeunesse restent lacunaires au regard de l'enjeu.

Une harmonisation paraît donc indispensable.

---

<sup>3</sup> Figurant déjà dans l'actuel contrat de gestion.

### **3.2. Arrêté du 20 mai 1997 relatif à l'attribution à la RTBF de fréquences hertziennes destinées à la radiodiffusion audionumérique (RSN)**

Le projet de contrat de gestion attribue à la RTBF l'ensemble du bloc T.DAB 12B. Si un arrêté du 20 mai 1997 fait de la RTBF l'opérateur de ce bloc, elle répartit l'usage de ce dernier entre secteurs public et privé. La RTBF ne devrait donc disposer, en vertu de cet arrêté, que de 4/6<sup>èmes</sup> de sa capacité totale.

### **3.3. Autres dispositions**

Le Collège s'interroge sur la pertinence juridique de la disposition fixant le taux de la minorité de blocage à 15% (cf. *supra*), ou encore de la disposition qui permettrait à un journaliste professionnel de participer à un message publicitaire (art. 54.1. b).

## **4. ANTICIPATIONS ET MOYENS DE DIFFUSION**

Plusieurs points du projet de contrat de gestion anticipent d'éventuelles modifications législatives à décider par le Parlement de la Communauté française. Si, d'un point de vue juridique, ces anticipations ne soulèvent pas nécessairement d'objections, elles entraînent par contre de facto des changements de perspective qui ne seront pas sans effet sur la situation des autres acteurs de l'audiovisuel, à laquelle le Collège croit nécessaire de rendre le Gouvernement attentif. Ces diverses anticipations se télescopent parfois au sein même du projet de contrat : ainsi, l'article 57 parle de services non linéaires et renvoie dans le même temps aux services de la société de l'information. Or il s'agit là de deux législations et concepts différents.

### **4.1. Linéaire/non linéaire**

Le projet de contrat de gestion fait constamment référence à la distinction entre linéaire et non linéaire. Il s'agit là d'une anticipation sur le réexamen de la directive Télévision sans frontières, qui prend à son compte un choix de différenciation entre les services que la Commission propose dans un projet de directive sur les services de médias audiovisuels, dont le processus d'adoption n'est pas achevé.

Même si cette anticipation répond à certaines évolutions du secteur audiovisuel, cette distinction n'a à ce jour aucune portée juridique, n'en aura aucune au cours de la plus grande partie de la durée du futur contrat de gestion de la RTBF et n'est pas applicable aux autres éditeurs de la Communauté française.

Le Collège attire dès lors l'attention du Gouvernement sur la difficulté d'appliquer à la seule RTBF une distinction, sans doute souhaitable, mais qui devrait, par une modification du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, bénéficier à l'ensemble des éditeurs de services et non au seul service public. Si le législateur devait procéder à de telles modifications décrétales, un avenant au contrat de gestion pourrait ensuite être signé afin de les prendre en considération.

La même remarque vaut pour l'autorisation de diffusion de publicité et d'autopromotion pour l'usage d'écrans partagés, d'interactivité ou de publicité virtuelle qui, en outre, iraient à l'encontre des objectifs de protection du consommateur indissociables de la mission de service public.

#### **4.2. Ressources rares**

En matière de réseaux TV numériques (32.3.b), l'entreprise de service public recevrait, en plus du multiplex actuel, un multiplex HD (si le plan stratégique de la RTBF le prévoit), un demi multiplex DVB-H (en collaboration avec un opérateur télécom), un réseau provincial DVB-T radio et télévision (opéré en collaboration avec les télévisions locales) et un multiplex supplémentaire MPEG 2 pour de nouveaux services. Cela équivaut, en plus de la capacité actuelle, à 50% des capacités obtenues à Genève en juin 2006 dans le cadre de la Conférence régionale des radiocommunications (RRC 06).

Pour la radio numérique, le projet de contrat de gestion alloue à la RTBF l'entièreté du bloc 12B (cf. le point 3.3.), au moins 30% d'un bloc sur les deux obtenus à la RRC 06 et au moins 30% des 5 blocs provinciaux obtenus à la RRC 06. La RTBF posséderait ainsi 60% des ressources DAB communautaires auxquels il faudrait ajouter les 30% du réseau à portée régionale. Cette demande, si elle devait être approuvée par le Gouvernement, hypothéquerait sérieusement le développement du DAB en Communauté française pour les éditeurs privés.

Le second tableau de l'annexe du projet de contrat de gestion dresse une liste de fréquences radio en FM attribuées à titre provisoire à la RTBF. Le Collège rappelle à cet égard sa recommandation du 6 juin 2005.

La possibilité de reconduction (33.4) d'accords conclus antérieurement en matière de transport de services de télévision autres que ceux de la RTBF, soumise à l'autorisation du Gouvernement, prolonge à nouveau l'exception dont bénéficie à ce jour Be TV, héritée des deux contrats de gestion précédents et pour laquelle le Collège d'autorisation a, dans sa recommandation « Orientations pour le lancement de la télévision numérique terrestre » du 5 juillet 2006, précisé : *« En ce qui concerne le calendrier, dans la perspective d'un abandon de la radiodiffusion analogique en 2012, le lancement commercial de la plate-forme hertziennne terrestre numérique pourrait avoir lieu à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2008, à l'expiration des contrats en cours relatifs à la transmission en mode analogique sur les fréquences de la RTBF de services privés de radiodiffusion télévisuelle ».*

Il est opportun de clarifier la procédure d'attribution des fréquences TV et radio, analogiques et numériques, et d'assurer la transparence et la non-discrimination entre secteurs public et privé.

Fait à Bruxelles, le 20 septembre 2006.