

**Audition d'Evelyne Lentzen,
Présidente du Conseil supérieur de l'audiovisuel
Parlement de la Communauté française
31 janvier 2006**

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les Commissaires,

'Le débat que vous avez engagé sur le service public de la radio télévision est important. Ce débat est aussi mené dans d'autres États européens. Il est mené au sein des instances européennes. Les termes de ces débats croisés sont loin d'être sans interférences'.

Ces phrases, je les avais prononcées dans cette même enceinte parlementaire à la veille de la dernière révision du contrat de gestion de la RTBF. Elles gardent toute leur pertinence, toute leur actualité.

Dans le processus de révision, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a sa place, celle du régulateur au rôle pluriel que vous avez souhaité lui confier. Ce n'est toutefois pas ces caractères qui retiennent le plus volontiers l'attention du grand public ni celle de la RTBF. Il est plus simple de nous envoyer dans le camp des contrôleurs tatillons et « d'oublier » que c'est vous qui nous avez confié notamment le soin d'examiner si la RTBF respecte les engagements inscrits dans le contrat de gestion qu'elle a conclu avec le gouvernement de la Communauté française dans le cadre et les limites du décret que vous avez adopté. Et « d'oublier » que le rôle que vous nous avez confié ne s'arrête pas là, loin s'en faut.

Les réflexions sur le futur contrat de gestion de la RTBF que je souhaite partager avec vous aujourd'hui sont de bon sens, bon sens nourri de la pratique et du travail de régulation (y compris sa jurisprudence) en Communauté française de Belgique mais aussi ailleurs en Europe. Elles s'appuient aussi sur une lecture attentive du document présenté par la ministre en charge de l'audiovisuel.

En application à l'article 132 ou 133 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, le Conseil supérieur de l'audiovisuel rendra un avis sur le contrat de gestion quand il sera disponible.

*

* *

Un contrat de gestion, pour quoi faire ?

Le contrat de gestion est un contrat entre deux parties : en contrepartie de l'allocation par la Communauté française de subvention annuelle suffisante et de la mise à disposition de fréquences hertziennes nécessaires, l'entreprise RTBF doit respecter des règles et modalités d'exercice de sa mission de service public qui sont développées dans le contrat de gestion (article 8 du décret du 14 juillet 1997).

Dit dans le langage européen, le contrat de gestion fonde la légitimité d'une aide d'Etat pour le service public de radiodiffusion. Mais il se présente aussi comme une occasion de définir ou de redéfinir les attentes du législateur, des professionnels et des usagers vis-à-vis du service qu'ils contribuent largement à financer. Cette (re)définition est fonction du contexte - le monde change -, des réalisations du passé et des projets que l'on entend mener.

En Communauté française, l'enjeu du nouveau contrat de gestion consiste à asseoir, pour les cinq prochaines années, les objectifs du service public audiovisuel tel qu'il a été défini dans le décret du 14 juillet 1997. Dans ce texte, la notion de service public y est avant tout liée à une définition de missions de service public, constituée autour de cinq axes : information, développement culturel, éducation permanente, divertissement et émissions à destination de la jeunesse. Des axes auxquels s'ajoutent la promotion de la création audiovisuelle de la Communauté, la défense et l'illustration du pluralisme et de la diversité culturelle ainsi que la défense des valeurs sociales et démocratiques.

L'expérience a appris qu'il ne valait rien, pour le régulateur comme pour l'entreprise publique, d'adopter une vision pointilliste du contrat de gestion. Les listes de bonnes intentions assorties de contraintes tatillonnes ou confuses mènent à ce que je peux qualifier sans beaucoup d'exagération d'aberrations.

Le travail de révision ne devrait pas se limiter à changer par-ci, par-là, à la marge, l'un ou l'autre article du contrat de gestion actuel. La définition d'objectifs souples mais clairs qui permettent une évaluation adaptée aux objectifs visés demandent de repenser sa structure même. Dans ce cadre, ne serait-il pas intéressant de définir successivement que nous attendons d'abord de l'entreprise RTBF dans son ensemble, ensuite de la télévision, de la radio et des autres formes de communication au public, enfin de chacun des services édités en télévision, en radio et sur les réseaux internet ou autres. Et compléter le tout d'obligations plus pointues si nécessaire ou souhaité et d'une définition sans ambiguïté du contrôle, outre les dispositions relatives au financement de l'entreprise.

La structure proposée dans le document ministériel est à la fois proche et lointaine par rapport à ce schéma.

*

Des lignes de force

Pragmatiquement, quelques brèves réflexions et interrogations organisées autour du schéma d'approche que je vous propose. Je les assortirai d'exemples.

L'entreprise RTBF

Qu'attend-on aujourd'hui de l'entreprise RTBF ?

Il est important de souligner que le public – qu'il soit « *grand* » ou « *spécifique* » – est la finalité de l'activité du radiodiffuseur public dans son offre de services et de programmes, c'est une obligation de résultat.

L'introduction du document de la ministre portant des éléments constitutifs du futur contrat de gestion nous rappelle que la RTBF doit être « *forte, indépendante, à l'identité précise et marquée* », qu'elle s'adresse « *à tout le public* » et est destinée « *à tous les publics* », avec « *des objectifs de qualité et de différenciation* » par rapport à ce qui est proposé par les autres éditeurs en Communauté française, qu'elle est « *centrée sur la créativité, l'écoute et le dialogue* », qu'elle est « *un acteur culturel majeur* » en étant et restant le « *partenaire fidèle et le premier soutien de la culture francophone belge* ».

Etant donné les missions de service public qui lui ont été assignées par le législateur, la RTBF est d'évidence une entreprise à part. Elle se distingue des autres éditeurs, parce qu'elle aborde certaines matières qui trouvent rarement place dans un modèle commercial. Parce qu'elle recourt aussi et surtout à une autre manière de faire, qui prend en compte l'intérêt du ou des publics avant de penser audience et chiffre d'affaires. Le futur contrat de gestion devrait rappeler d'emblée cette spécificité de l'entreprise, en (re)passant en revue les missions de 1997 et les attentes y afférant.

Prenons l'exemple de l'information. La note d'intention précise qu'elle « *doit être la référence en Communauté française* » et être « *pluraliste, susciter la réflexion et interpeller le grand public* ». Le document précise ce qu'il entend par « être une référence » quant au champ (« *la RTBF couvre l'information au sens large, et en priorité ce qui relève de l'actualité sociale, politique, économique, sportive, sociétale et culturelle. La RTBF s'attache à couvrir l'actualité de sa Communauté, et des Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale qui la composent, l'actualité belge et l'actualité de la*

Région flamande, l'actualité européenne et l'actualité du reste du monde ») et quant au fond (« *Exposer, expliquer et décoder sont trois axes indissociables du traitement de l'information à la RTBF (etc.) p. 5* »). On trouve là non seulement une conception censée faire la différence, mais également une attente précise qui peut être évaluée. On pourrait même aller plus loin en soulignant que le service public se doit d'être particulièrement intransigeant sur la séparation indispensable entre information – où professionnalisme et déontologie sont garantis au public – les communications commerciales sous toutes leurs formes et le divertissement. C'est l'occasion de vous rappeler que le Parlement de la Communauté française et le Conseil supérieur de l'audiovisuel mènent actuellement une recherche sur la spectacularisation du politique dans les programmes de télévision de la Communauté française et qu'un colloque aura lieu sur ce thème le jeudi 4 mai dans les locaux du Parlement.

Le document est également clair, et les objectifs peuvent être évalués, sur la mission d'acteur culturel et celle de partenaire et soutien de la culture francophone belge et plus généralement d'ancrage en Communauté française.

C'est une telle manière de faire qui devrait être adoptée pour chacune des missions de service public. Le soin apporté aux définitions des attentes et objectifs est importante pour éviter le risque de dilution des concepts et l'impossibilité d'en évaluer la réalisation.

Qu'entend-on aujourd'hui par « émissions d'éducation permanente » ? Le contrôle de l'exercice 2004 a montré que la RTBF rangeait sous ce terme non seulement des émissions dont l'objet premier, plus général, ne répondait pas à cette mission (« *Tout ça (ne nous rendra pas le Congo)* », « *C'est la vie* », « *Archives* »...), mais aussi des émissions parrainées (« *Questions d'argent* », « *Air de famille* », ...).

Après avoir affirmé les limites de l'obligation de diffuser une soirée thématique annuelle d'éducation aux médias, la note d'intention dit que : « *La RTBF devra s'engager à éveiller ses publics au langage médiatique. L'éducation aux médias et le développement de l'esprit critique des citoyens par rapport à la communication médiatique doivent faire partie des priorités pédagogiques de la RTBF sous la forme qu'elle juge la plus adéquate* ». Cette approche qui se veut transversale n'est suivie d'aucune précision. Ne risque-t-on pas de ranger tout et n'importe quoi sous cette appellation ? Lors du dernier contrôle annuel, l'entreprise proposait un numéro d' « *Actuel* » (« *soirée spéciale Elections aux Etats-Unis* ») comme une émission d'éducation à la lecture et à la compréhension du média télévisuel et de son utilisation en communication politique, notamment parce que les éléments constitutifs de la campagne électorale américaine y avaient été commentés et décodés par un professeur de droit public et un professeur de

communication politique. Après visionnage, le Collège constata que sur 1 heure 33 minutes d'émission (hors générique), la « Soirée spéciale Elections aux Etats-Unis » consacrait 2 minutes 56 à une question de communication (le « réveil » de la presse américaine). Ici, comme ailleurs, définir les attentes s'avèrera le meilleur remède à une éventuelle inefficacité.

Quels objectifs assigne-t-on aux émissions à destination de la jeunesse, pour qu'elles proposent un modèle autre que celui du marketing « star académisé » et que leur programmation soit « *adaptée, originale et de qualité* »?

Qu'est-ce qui, pour le législateur, le public, les professionnels, doit faire le divertissement d'un service public, le divertissement de qualité ? La note d'intention n'en dit rien ou très peu de choses.

Quitte à me répéter, les éléments d'appréciation des missions de l'entreprise permettraient pourtant d'emblée de situer clairement les intentions et objectifs généraux du contrat.

La référence et la différence qui doivent caractériser l'entreprise RTBF par rapport aux autres éditeurs ne s'approchent pas seulement par ce que l'on fait (bien), mais aussi par le rappel de ce que l'on ne doit pas faire. Le savoir-faire maison n'exclut pas les erreurs. Les constats et décisions du CSA en donnent l'illustration, qu'il s'agisse de signalétique, de coupure de programmes, de publicité clandestine ou de promotion, ... Le document ministériel y est sensible quand, par exemple, il prévient que la tâche de la RTBF en matière d'accès à la culture consiste en une manière différente de « *goûter à la création culturelle* » et que cette manière de faire « *dépasse celle d'un affichage passif et élitiste de ce qui se fait dans le monde culturel* ».

Les « médias »

A un second niveau, il nous semble important de préciser dans le contrat de gestion ce que l'on attend des médias qu'utilise l'entreprise. Chaque média dispose de spécificités et de qualités propres.

Par exemple, l'actuel contrat de gestion met en avant, de façon indirecte, les capacités interactives du site internet de l'entreprise en lui attribuant une mission de débat (forum) et de médiation. Une mission qui serait élargie demain, entre autres, à une plate-forme d'accès à la traduction gestuelle du JT pour malentendants.

De la même façon, on pourrait identifier - de façon non exhaustive (ce n'est pas le but), en tenant compte de l'ensemble des missions de service public et dans le respect de la responsabilité de l'entreprise d'arrêter son offre de programme - des attentes et objectifs particuliers pour la télévision, par exemple, autour de l'information et de la diffusion d'œuvres audiovisuelles, pour la radio autour de l'information et des débats (dont la libre antenne) et la création musicale,...

Une meilleure identification média par média des objectifs généraux n'a rien de superflu. Il n'est pas toujours simple dans l'actuel contrat de gestion de distinguer ce que le législateur entendait par missions d'entreprise ou mission spécifique : ce qui était clair, par essence, pour la création radio et la diffusion d'œuvres audiovisuelles, ne l'était pas, par exemple, pour les émissions à destination de la jeunesse. La priorité semblait viser l'entreprise, mais les contraintes portaient uniquement sur la télévision. La disparition de la dernière émission radio à destination de la jeunesse ne posait donc pas question ...

Les services

Au fil des contrôles annuels, le Collège d'autorisation et de contrôle a régulièrement insisté sur l'importance d'une meilleure lisibilité et visibilité de la programmation des services de la RTBF. La situation particulière de La Deux en télévision à cet égard a été relevée à maintes reprises.

A l'image de ce que le document de référence réalise pour Bel Arte, ne devrait-on voir dans le contrat de gestion à quelle La Une, La Deux, la Première, Musiq'3, Classic 21, Pure FM, Vivacité, législateur, usagers, professionnels, partenaires doivent s'attendre ? Il ne s'agit pas, à l'inverse de ce qui transparaît parfois dans l'actuel contrat, de cadenciser les programmations et émissions de chacune d'entre elles, mais de poser d'un point de vue général le lien - le contrat - qui les lie au(x) public(s).

Les contenus spécifiques

Il serait plus raisonnable que ce ne soit qu'après que les missions aient été définies à ces trois niveaux, que le contrat de gestion précise de manière plus pointue (mais pas pointilliste) les obligations particulières que l'entreprise doit rencontrer dans les contenus de ses services ou de certains d'entre eux sur tous ou sur l'un ou l'autre de ses supports de diffusion :

- ☞ préciser les quotas de diffusion à atteindre ;
- ☞ relever les émissions indispensables à la réalisation des missions préalablement établies, comme l'émission de reportage hebdomadaire ou l'émission mensuelle de variétés mentionnées dans la note d'intention ;

- ☞ insister sur les genres incontournables pour un service public : le débat par exemple, ou encore les émissions de service ou d'éducation aux médias ;
- ☞ ...

Sur ce point, on notera –encore- l'importance des définitions au regard des objectifs assignés à l'entreprise.

*

Articulation des textes réglementaires

S'il est acquis que la RTBF est une entreprise particulière, en raison de ses missions de service public, elle n'en est pas moins un éditeur de services comme les autres. Son contrat de gestion ne peut donc faire abstraction des dispositions du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion prévues à son intention.

Ainsi en va-t-il, par exemple, des quotas de diffusion qui ne pourront être en-deçà de celles formulées dans le décret 2003.

Ainsi en va-t-il également des quotas en matière de communication publicitaire. Si le futur contrat de gestion choisit de neutraliser d'un point de vue budgétaire les opérations de sponsoring et de partenariats exécutés dans le cadre des missions de l'entreprise, il ne peut oublier l'article 20 du décret sur la radiodiffusion qui fixe le maximum de publicité à 15% en moyenne quotidienne et à 20% par heure d'horloge, que cette publicité soit d'origine publique ou privée. Certes, la directive TVSF prévoit un régime d'exclusion, mais celui-ci n'est pas transposé (sauf pour l'autopromotion) dans le décret de 2003 et ne concerne que les messages de service public et les appels en faveur d'œuvres de bienfaisance diffusés gratuitement.

Ainsi en va-t-il en matière de protection de l'enfance où le document prévoit la suppression de la « *disposition interdisant la diffusion de publicité, non seulement pendant, mais aussi cinq minutes avant et après les émissions pour enfants* », alors que le décret de 2003 interdit l'insertion de publicité, de spots de télé-achat et d'autopromotion dans les programmes pour enfants. Si les professionnels ont émis des doutes sur l'efficacité de la règle des 5 minutes avant et après les programmes pour enfants, ils s'accordent sur l'objectif de protection des jeunes consommateurs qui doit être rencontré.

Il conviendra de plus d'être particulièrement attentif à la mise en œuvre de la disposition de l'article 8 § 1^{er} du décret de 1997 qui prévoit que la Communauté

française met à disposition de l'entreprise les fréquences hertziennes nécessaires à l'accomplissement de sa mission de service public. Il s'agit bien du patrimoine de la Communauté française mis à disposition de la RTBF. Il s'agit bien aussi de veiller à rendre possible la mise en œuvre du décret de 2003 en ne mettant pas à sa disposition toutes les fréquences attribuées à la Communauté française comme c'est le cas actuellement pour les fréquences hertziennes analogiques télévisées. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a rendu le Gouvernement et le Parlement attentif à cette situation à plusieurs reprises. La « location » par la RTBF à des tiers de ses ressources spectrales ne devrait pas être acceptée.

Il faudrait éviter de poursuivre ou d'entrer dans la logique sans issue dans laquelle la gestion des ressources spectrales pour la radio est tombée pour une série de raisons que je n'évoquerai pas aujourd'hui.

De plus, la gestion et la numérisation de ces fréquences devra se faire en respectant les principes relatifs aux infrastructures d'application pour tous les opérateurs de réseaux en vertu de dispositions européennes reprises dans le décret.

Autre question : comment éviter que les pouvoirs publics dans leurs diverses possibilités d'action entrent en concurrence sur des plates-formes de distribution ?

Il est un autre domaine pour lequel une articulation doit être explicitée, celui du suivi de l'exécution du contrat de gestion, nous y reviendrons.

*

Les exigences paradoxales

Tant aux niveaux des objectifs d'entreprise, de médias, de services et de contenus particuliers, le contrat de gestion doit éviter les exigences paradoxales, que l'on trouve encore dans l'actuel contrat de gestion.

1. Le document de la ministre prévoit à la fois que la production propre doit être favorisée (« *un volume de production propre sera garanti* ») et que le volume des coproductions et des achats de droits d'émission conclus avec des producteurs indépendants doit être revu à la hausse.
2. Comment mieux articuler l'affirmation de la différence (et insister sur les qualités d'un modèle non commercial) et les propositions avancées dans le document de référence en matière de plafond publicitaire et l'opération de « neutralisation » ?

Il faut rappeler que le contrôle des obligations de l'exercice 2004 a laissé apparaître des dépassements des durées journalières et horaires de la communication commerciale et pas uniquement des dépassements relatifs aux seuils plus contraignants établis pour la RTBF que pour les chaînes privées.

3. Peut-on lucidement engager l'entreprise « à développer des chaînes thématiques dans tous ses domaines d'activités » alors que nos voisins immédiats reviennent de l'expérience et alors que l'étroitesse du marché belge francophone est une évidence ?

4. Le document de référence insiste à juste titre sur le(s) public(s) auxquels doit s'adresser le radiodiffuseur public et ajoute que la RTBF « entretient le dialogue avec l'auditeur et le téléspectateur » et « rend compte de son travail et de ses actions ». Elle avalise ainsi le service de médiation et le forum de discussion déjà présents dans l'actuelle version du contrat de gestion. Et propose, annuellement, une étude de satisfaction. Mais, les résultats de l'étude ne sont destinés qu'au gouvernement, l'émission de médiation n'apparaît plus comme un must (à moins qu'il ne s'agisse que d'un oubli) et le nouveau contrat de gestion ne prend pas le risque d'un avis du (des) public(s), à la différence des secteurs professionnels et culturels consultés au préalable.

*

Un contrôle sans ambiguïté

Enfin, je ne voudrais pas terminer mon intervention sans toucher un mot du « suivi régulier de l'exécution du contrat de gestion » qui occupe tout un chapitre du document de la ministre.

Ce dernier l'organise à trois niveaux : un système d'évaluation basé sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, un tableau de bord trimestriel et une étude annuelle relative à la qualité des services offerts aux citoyens.

Système d'évaluation basé sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs

L'idée de croiser dans l'évaluation du contrat de gestion critères qualitatifs et quantitatifs établis en concertation avec l'entreprise renouvellera sans conteste l'approche du contrat de gestion. Pour autant cependant que les indicateurs soient clairs et adaptés respectivement aux objectifs définis pour l'entreprise, ses médias, ses services et leurs contenus pour concourir à la réalisation des missions de service public.

En l'état, il est nécessaire et utile de réfléchir à la pertinence des domaines soumis aux indicateurs qualitatifs et de penser leur analyse en lien avec l'enquête de satisfaction.

C'est à ces conditions que le système d'évaluation produira ses effets pertinents et facilitera l'exercice et des missions de l'entreprise et du régulateur. Etant entendu bien sûr, puisque la note ne le mentionne pas, que le système d'évaluation sera confié au CSA, sur base de l'article 133 §1 5° du décret 2003 sur la radiodiffusion.

Tableau de bord

La mise en place d'un tableau de bord trimestriel peut apparaître comme un élément indissociable de la maîtrise que l'entreprise doit avoir de ses réalisations.

Lors des contrôles qu'il a pu exercer dans le passé sur les quotas européens, le CSA a ainsi pu constater que la RTBF, contrairement aux chaînes privées, ne disposait pas d'outils qui lui permettaient d'appréhender rapidement et correctement ses volumes de diffusion. L'absence de données ou leur accessibilité a régulièrement été évoquée.

Ce tableau de bord sera remis par la RTBF au Gouvernement qui pourra constater des manquements et inviter l'entreprise à prendre des mesures correctrices. Ne serait-il pas préférable de laisser à l'entreprise la gestion interne de ces tableaux de bord, en privilégiant ainsi sa maîtrise responsable et la recherche de solutions adaptées à sa situation ? Et d'éviter au gouvernement d'être juge et partie alors que le décret de 2003 a clairement eu pour souci d'éviter cet écueil et d'asseoir l'indépendance, la transparence et l'impartialité de la régulation.

Etude relative à la qualité des services

L'enquête de satisfaction donne d'une certaine façon la possibilité au public de participer à l'évaluation du contrat de gestion, en complétant l'approche proposée par les autres systèmes. Pour autant que l'on puisse l'utiliser de la sorte, puisque la note ne prévoit pas, dans ce cas, par un usage public du document.

*
* *

Entre la signature d'un contrat « moral » et celle d'un contrat en tous points précis, est tracé un chemin médian.

La RTBF est avant tout un producteur et un éditeur de contenus qui doivent répondre aux attentes des publics, de nos communautés de citoyens.

Elle doit pouvoir disposer de marges de manœuvre suffisantes pour y parvenir, dans un univers concurrentiel. Les conditions d'accès aux marchés sont plus difficiles pour les entreprises publiques qui sont loin d'avoir la dimension économique et de pouvoir organiser des économies d'échelle à la mesure de ce qui est réalisé par les grands groupes audiovisuels privés.

A mon estime, nous ne pouvons réduire le service public, ni à l'addition de servitudes ou d'obligations particulières, ni à un cantonnement résiduel dans des types de programmes ou de services réputés non commerciaux. La qualité et le niveau de pertinence d'une programmation envers la société ne se prêtent pas à telles réductions.

Les attentes à l'égard de la télévision publique sont difficiles à combler : elle doit être semblable dans son fonctionnement, dans sa gestion, et différente dans le programme qu'elle offre et l'auditoire qu'elle rejoint.

Si la télévision publique a encore un rôle à jouer aujourd'hui, et j'ai la conviction qu'elle en a plus que jamais un à jouer, quels sont les principes qui devraient être pris en compte pour assurer son succès dans un environnement qui reste dominé par une logique de marché concurrentiel ?

La télévision relève à la fois de l'économie et de la culture. C'est une question d'équilibre à trouver, de coexistence.

L'avenir de la télévision publique passe par une meilleure différenciation entre le service public qu'elle est chargée prioritairement d'offrir et les lois du marché qui régissent la télévision commerciale. Cette différenciation passe, à mon estime, par l'énoncé et la mise en œuvre de valeurs et d'objectifs publics. En cela le document de référence tranche positivement avec les situations antérieures.