



MUSEE ROYAL DE MARIEMONT

RTBF 50 ans

L'extraordinaire jardin de la mémoire

TELEVISION

FINANCEMENT ET SITUATION CONCURRENTIELLE DU SECTEUR PUBLIC DE RADIO-TÉLÉVISION EN EUROPE

La RTBF appartient à la famille européenne des organismes de radio-télévision de service public. Bien que chaque système national de service public ait ses spécificités, la constitution d'un appareil statistique européen permet de fournir des éléments de comparaison, mais pas nécessairement d'évaluation. Cette comparaison, entreprise par l'Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), en collaboration avec divers organismes, dont l'Union européenne de radio-télévision (UER) à laquelle appartient la RTBF, met en évidence la situation particulière dans laquelle se trouve le service public de la Communauté française de Belgique.

La comparaison européenne du financement du secteur public de radio-télévision: une opération délicate

La comparaison européenne du financement du secteur public est une opération extrêmement délicate si elle veut être menée avec soin. Elle doit en effet tenir compte de la complexité des systèmes nationaux, chacun d'entre eux ayant ses propres spécificités juridiques, économiques et organisationnelles.

81

La première difficulté à résoudre est de s'entendre sur la définition de ce que l'on veut comparer. Dans ses analyses économiques, l'Observatoire européen de l'audiovisuel préfère utiliser la notion de secteur public plutôt que celle de service public. Il est généralement admis que la notion de service public est avant tout liée à une définition de *missions de service public*, constituée autour d'une trilogie classique (éduquer / informer / divertir) à laquelle, suivant les pays, se trouvent ajoutées des missions telles que défense de la langue nationale, promotion de la création audiovisuelle nationale et, d'une manière générale, défense et illustration du pluralisme et de la diversité culturelle. Ces missions sont le plus souvent confiées à des organismes publics, mais ce n'est pas toujours le cas: des missions de service public peuvent être attribuées à des entreprises privées (ce qui fut notamment le cas, dès sa fondation en 1954, du réseau de télévisions régionales privées britanniques, ITV, financé par la publicité) ou encore à des associations et des fondations (comme c'est le cas pour le service public néerlandais).

Le financement du service public de radio-télévision en Europe a longtemps reposé sur un mode de financement qui a été imaginé dans les années 20 pour financer le développement de la radio: la redevance sur les appareils de réception. Ce mode de financement ne constitue cependant pas le critère de la définition ni du *service*

public ni du *secteur public*. Les organismes de service public peuvent être financés par d'autres moyens, publics ou commerciaux, que la redevance :

- Budget de l'État, comme c'est le cas notamment dans deux pays où la redevance a été abolie (Portugal, Pays-Bas) ou en Espagne (où la redevance n'a jamais existé).
- Convention avec l'État (ce qui est le cas, par exemple, pour certaines activités de la RAI).
- Recettes publicitaires. Le financement du service public par la publicité s'est développé, non sans débats et contradictions, à partir des années 60, mais même partiel, il ne s'est pas systématisé partout en Europe : la BBC, la SVT (en Suède) ou la NRK (en Norvège) ne peuvent toujours pas recourir à ce mode de financement. À l'inverse, le service public peut être financé quasi exclusivement par la publicité. C'est le cas, par exemple au Royaume-Uni de Channel 4, organisme public ayant statut de *corporation*, comme la BBC, et très clairement doté de mission de service public. Ce fut également le cas, pendant une période significative, de la RTVE, organisme espagnol de service public, qui a été financé quasi exclusivement par la publicité, jusqu'au moment où la montée en puissance des chaînes privées a nécessité une contribution du budget de l'État et une garantie de la dette par l'État.
- Autres recettes commerciales. Traditionnellement ces autres recettes commerciales étaient essentiellement constituées de ventes de programmes, de publications (magazines de programmes, disques, vidéogrammes) et de prestations de services techniques. Depuis quelques années, on a vu se développer, notamment au Royaume-Uni, en Italie et en France, des chaînes de télévision à péage qui sont éditées par des filiales des organismes de service public et qui ne relèvent pas nécessairement des missions de service public.
- Autres recettes. Les comptes de résultats de certaines entreprises de radio-télévision font également apparaître des « recettes autres », qui sont en général des recettes financières.

82

Le statut juridique des organismes dotés de missions de service public n'est pas non plus un critère déterminant pour délimiter le périmètre de la population à étudier : on a souvent affaire à des établissements publics autonomes (comme c'est le cas de la RTBF, de la BBC, de Channel 4, de la ZDF et des stations de l'ARD...) mais les organismes peuvent également être des sociétés anonymes dont l'État est le principal actionnaire (comme c'est le cas, par exemple, pour la RAI ou l'ERT grecque).

En définitive, le critère de propriété publique des organismes (quel que soit le statut juridique et que les activités de ces organismes aient ou non une dimension commerciale plus ou moins affirmée) est celui qui permet de cerner au mieux une population cohérente à l'échelle européenne.

Encore faut-il tenir compte de la plus ou moins grande fragmentation des systèmes nationaux. Dans un certain nombre de pays, les organismes publics sont actifs à la fois dans le domaine de la radio et de la télévision (c'est le cas non seulement de la RTBF, mais également de la BBC, de l'ARD, de la RAI ou de la RTVE). Mais dans d'autres, en France, en Suède, au Portugal, en Pologne, en Hongrie, des entreprises distinctes ont été créées pour la diffusion radio et pour la diffusion de services de télévision.

Une autre difficulté réside dans la plus ou moins grande fragmentation spatiale – et donc organisationnelle – des États, et donc de leur service public de radio-télévision. La France et l'Italie offrent des exemples de systèmes encore construits sur des organismes nationaux (France-Télévisions, RAI), ce qui n'empêche pas l'existence de studios et de segments de programmation régionaux. L'Allemagne présente une organisation complexe du secteur public qui voit coexister d'une part une entreprise centralisée, la ZDF, proposant une chaîne nationale et d'autre part un réseau d'organismes régionaux, juridiquement organisés au niveau des Länder, qui proposent ensemble une chaîne fédérale (ARD I) et, individuellement ou en alliance, diverses stations régionales (ARD III). ZDF et ARD sont par ailleurs associées pour constituer la branche allemande d'ARTE, mais également éditer diverses chaînes thématiques. Au Royaume-Uni, le secteur public est constitué de deux organismes à vocation nationale (la BBC et Channel 4), mais il existe également un organisme public desservant le Pays de Galles (S4C). En Espagne, à la RTVE, entreprise nationale (proposant elle aussi divers services régionaux), est venu s'ajouter le réseau des organismes des Communautés autonomes. La Suisse offre le modèle d'une entreprise unique, la SRG-SSR Idée Suisse, desservant quatre bassins linguistiques, tandis que la Belgique offre l'exemple unique en Europe (et probablement au monde) d'un État fédéral sans organisme de radio-télévision national, les trois Communautés ayant chacune leur propre organisme public.

Ajoutons à cela que, dans certains pays, on trouve des organismes publics « complémentaires » répondant à des missions particulières : radio et/ou télévision éducatives (UR en Suède, France 5 en France), organismes à vocation transnationale (TV5 Monde, Canal France International, Deutsche Welle, ARTE, Euronews...), organismes d'archivage, formation et recherche (l'INA en France), radio-télévision de l'armée (SSVC au Royaume-Uni), chaînes s'adressant aux territoires d'outre-mer (RFO et RFI en France, dont le poids dans l'économie du secteur public est loin d'être négligeable), chaînes parlementaires...

On l'aura compris, une comparaison européenne digne de ce nom doit tenir compte de cette diversité et viser à être exhaustive. Comparer le financement de la BBC à celui de France-Télévisions, par exemple, n'a pas beaucoup de sens. Ce qu'il faut comparer c'est l'économie du secteur public britannique et français dans leur

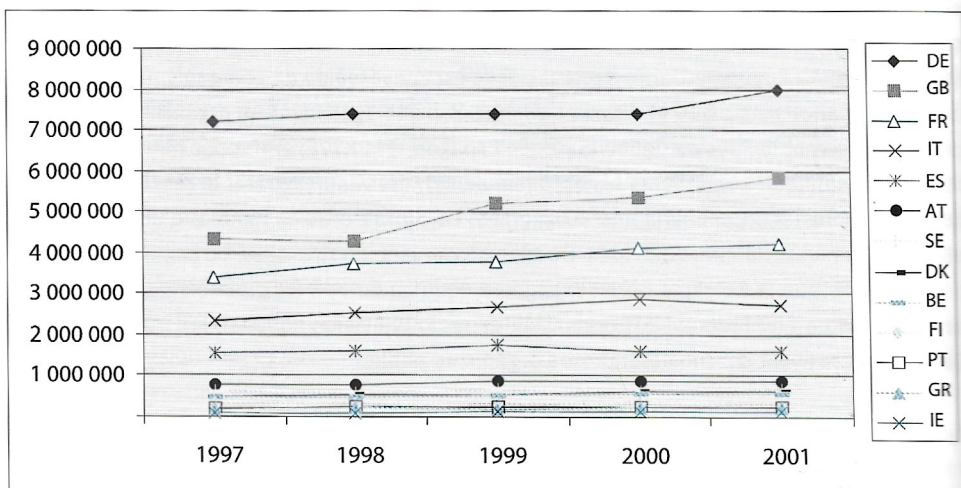
ensemble. La compilation de l'ensemble de ces données n'est certes pas un exercice facile, car l'on dénombre pas moins de 75 entreprises pour la seule Union européenne, mais elle donne des résultats intéressants.

Diversité du financement du secteur public de radio-télévision en Europe

Les masses totales de recettes des secteurs publics nationaux varient évidemment de manière considérable, suivant la taille des pays. En 2001, le produit opérationnel du secteur public allemand était de 8 milliards d'euros, contre seulement 138 millions d'euros pour le secteur public irlandais. Le secteur public belge pesait 574 millions d'euros, dont 269 pour la RTBF.

Produit opérationnel des secteurs publics nationaux de radio-télévision dans l'Union européenne (1997-2001) (en milliers d'EUR)

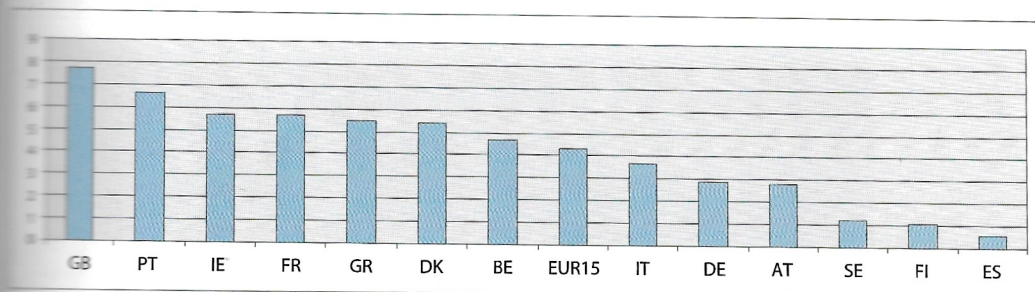
84



Source: Observatoire européen de l'audiovisuel

Le taux de croissance annuel moyen des revenus des secteurs publics nationaux entre 1997 et 2001 a varié de 7,7% pour le Royaume-Uni à 0,6% en Espagne. Sur cette période, la croissance annuelle moyenne du secteur public belge (4,7%) était légèrement supérieure à celle de l'ensemble du secteur public de l'Union européenne (4,3%).

Taux de croissance annuel moyen des secteurs publics nationaux de radio-télévision dans l'Union européenne (1997-2001) (en %)



Source: Observatoire européen de l'audiovisuel

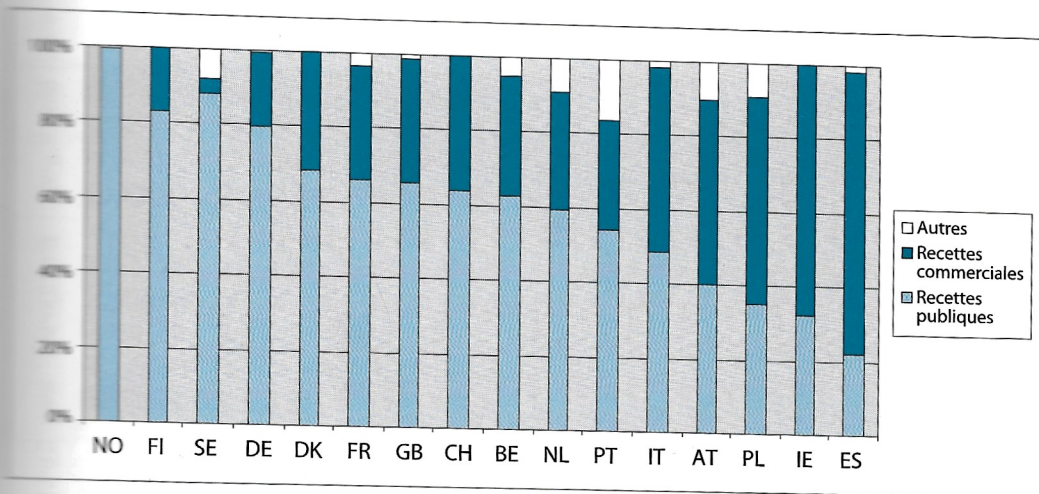
En ce qui concerne la ventilation des recettes entre recettes publiques (redevance, subventions, conventions) et recettes commerciales, l'Observatoire européen de l'audiovisuel a mené une analyse d'ensemble pour l'année 2000. La Belgique figure parmi les pays où les recettes publiques restent prépondérantes (62,9%), mais elles l'étaient un peu plus pour la VRT (64,5%) que pour la RTBF (60,7%). Notons au passage que, contrairement à une idée fréquemment répandue, la part des recettes publiques est quasi identique au Royaume-Uni (65,3%) et en France (65,9%). Les pays nordiques et l'Allemagne continuent à favoriser le financement public, tandis que les recettes commerciales sont prépondérantes en Espagne et en Italie, mais aussi en Irlande, en Pologne et en Autriche.

Répartition du financement de quelques systèmes publics de radio-télévision (2000)
(en % des recettes totales)

Pays	Organisations incluses	Recettes publiques	Recettes commerciales	Autres
AT	ORF	40,1	49,9	10
BE	BRF, RTBF, VRT	62,9	32,1	5
CH	SRG-SSR Idée Suisse	63,9	36,1	
DE	ARD, Deutsche Welle Deutschland Radio, ZDF	79,8	19,4	0,8
DK	DR, TV2	68,3	31,7	
ES	RTVE + 15 Autonom. (est.)	21,9	76,3	1,9
FI	YLE	94,5	19,3	
FR	ARTE, CFI, FT2, FT3, INA, La Cinquième, RFI, RFO, SRF, TV5 + thématiques	65,9	30,9	3,2
GB	BBC, Channel 4, S4C, SSVC	65,3	33,7	0,9
IE	RTE	32	68,1	
IT	RAI	48,8	49,6	1,6
NL	Publiek Omroep	59,2	31,7	9,1
NO	NRK	99,2	0	0,8
PL	RP, TVP	35,2	55,6	9,2
PT	RDP, RTP (est.)	54,1	29,4	16,5
SE	SR, SVT, UR	88,4	3,5	8,1

86

Répartition du financement de quelques systèmes publics de radio-télévision (2000) (en % des recettes totales)



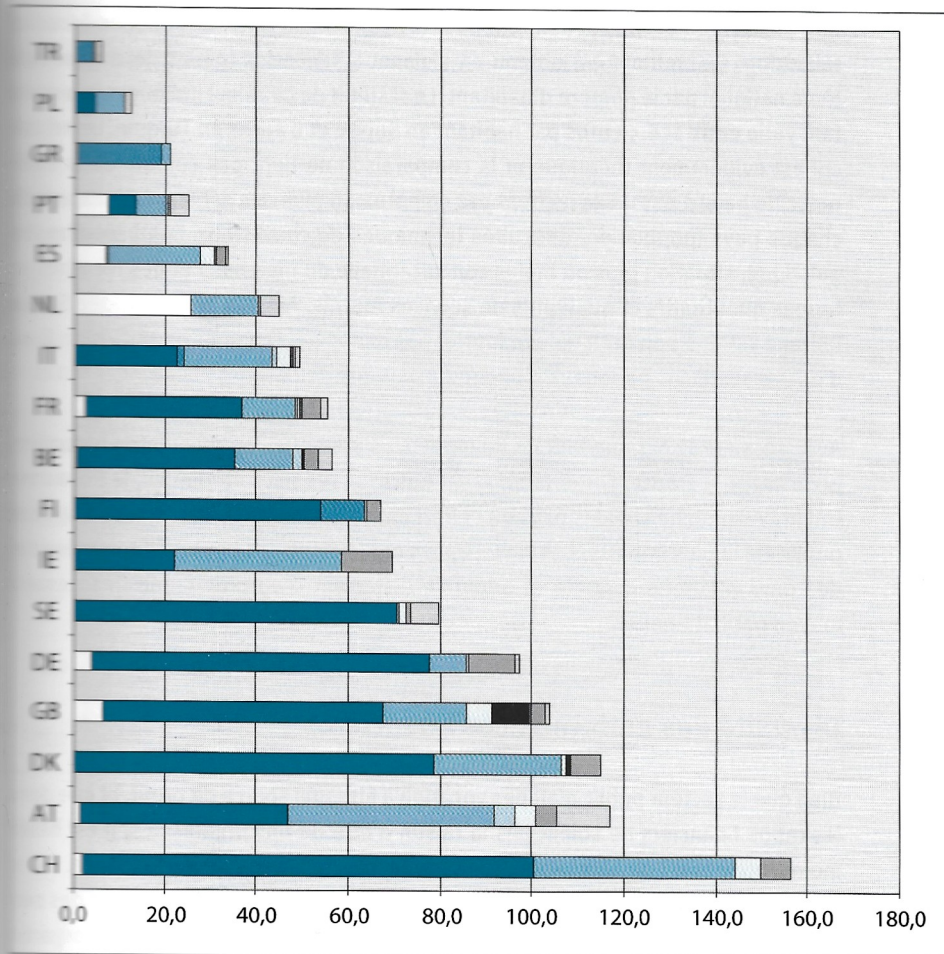
Source: Observatoire européen de l'audiovisuel



◀ Dès le début, le marché audiovisuel du sud de la Belgique est l'un des plus ouverts d'Europe.

	CH	AT	DK	GB	DE	SE	IE	FI	BE	FR	IT	NL	ES	PT	GR	PL	TR
Subventions	1,9	1,3		6,7	3,9			0,2	0,5	2,3	0,1	25,6	7,3	7,4	0,7	0,0	0,0
Redevance	98,2	45,5	78,7	60,7	73,6	70,6	22,3	53,8	34,9	34,4	22,7	0,0		6,0		4,4	
Autres recettes publiques		0,0		0,2				9,3			1,2	0,0	0,1	0,0	18,3		4,0
Publicité	44,3	45,0	27,5	18,1	8,1		36,2	0,0	12,3	11,9	19,2	14,9	20,5	6,8	2,0	6,5	0,4
Parrainage		4,6	0,2	0,0	0,3	0,4		0,0	2,2	0,2	1,4	0,1		0,2		0,4	0,2
Ventes de programmes	5,1	4,4	1,1	5,6	0,4	1,8		0,8	0,2	0,7	2,6		2,7	0,2		0,1	0,0
Merchandising		0,0	1,1	8,0				0,2	0,2			0,0	0,0	0,1			0,0
Télévision à péage				0,6				0,0		0,3	0,7		0,5	0,0			
Autres recettes commerciales		7,0	4,3	6,6	2,7	10,1	0,6	11,3	2,7	3,1	4,2	0,5		2,1	0,5		
Autres		11,6		1,0	0,8	6,4		0,0	2,8	1,8	0,8	4,4	0,7	4,1		1,1	1,4
TOTAL	156,5	116,7	115,2	103,7	97,2	79,9	69,8	67,0	56,3	55,8	49,2	45,0	33,9	24,8	20,9	12,4	6,0

Revenu moyen par habitant des secteurs publics de radio-télévision de quelques pays européens (2000) (Euro par habitant)



Dans les comparaisons du financement du secteur public européen, on compare souvent le montant de la redevance à payer par l'auditeur/télespectateur. Mais la redevance n'étant plus la source de financement unique du secteur public, un autre indicateur – plus théorique mais selon moi plus pertinent – est de comparer le montant payé en moyenne par habitant pour le financement du secteur public de radio-télévision. Ce montant est obtenu en divisant les recettes totales de chaque système national par le nombre d'habitant. Le résultat de ce calcul indique que le montant varie entre 156,5 euros par habitant en Suisse et 6 euros en Turquie. Un tel calcul est évidemment théorique et la comparaison ne tient pas compte de la différence de pays à pays. Elle ne tient pas compte non plus des contraintes propres de chaque pays (population, difficultés techniques de couverture, fragmentation linguistique, situation plus ou moins concurrentielle du marché...) et des résultats en termes quantitatifs et qualitatifs de services fournis. Ainsi la SRG-SSR Idée Suisse fait-elle valoir à bon droit qu'elle fournit pas moins de 7 chaînes de télévision là où d'autres systèmes nationaux n'en produisent que deux.

Avec 56,3 euros par habitant, la Belgique se situe au milieu du peloton européen, juste avant la France. Outre la Suisse, l'Autriche, les pays nordiques, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont les pays où l'effort consenti pour le financement du secteur public est le plus important. À l'inverse, les organismes des pays méditerranéens et des pays d'Europe centrale et orientale disposent d'un plus faible financement moyen par habitant.

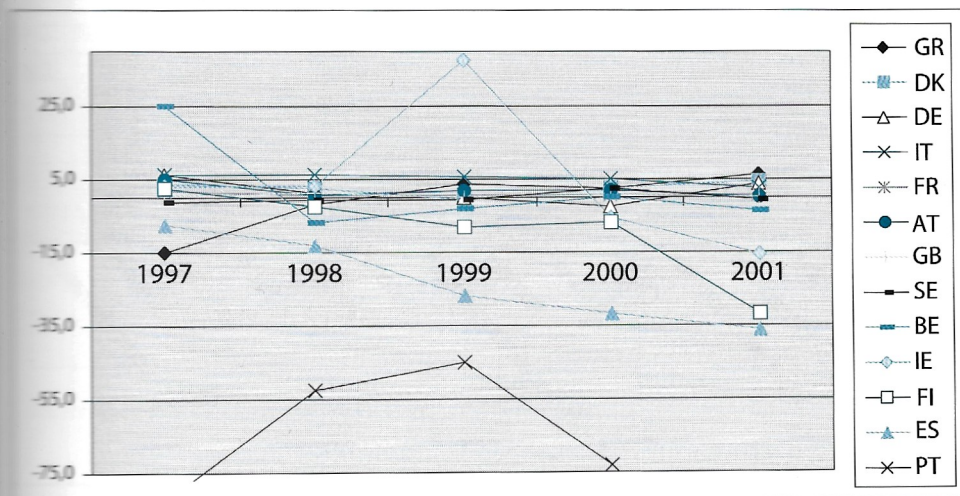
90 |

Diversité des performances financières

Bien que le secteur public n'ait pas vocation à être une source de profit, et que donc les ratios financiers ne soient pas la raison d'être de tels organismes, il est néanmoins intéressant de comparer – avec prudence – les ratios de performance. Car si la vocation n'est pas de faire du profit, elle n'est pas non plus d'engendrer des pertes dont l'État devrait se montrer garant. Si l'on considère l'ensemble des organismes du secteur public de l'Union européenne, on constate une détérioration progressive de leurs performances financières. En 1997, le secteur public européen considéré dans son ensemble était encore légèrement rentable, mais en 2000 ses pertes nettes se chiffraient à 777 millions d'euros, réduites à 665 millions en 2001. La marge bénéficiaire, qui était encore de 2,2 % en 1997, est tombée à - 2,3 % en 2001. Ce n'est pas le lieu d'analyser ici en détail les raisons de cette évolution, qui sont le résultat d'évolutions diverses dans les différents pays. Parmi les pays qui pèsent le plus dans les statistiques européennes, on retiendra que le secteur public allemand a été déficitaire en 1999 et 2000, tandis qu'en 2001, c'est le déficit du secteur britannique qui a pesé. L'Espagne et le Portugal sont les deux pays où le secteur public est structurellement déficitaire pendant la période considérée et contri-

about de manière importante à la détérioration de l'ensemble du secteur européen: les pertes nettes de la RTVE en 2001 étaient de 697 millions d'euros pour un produit opérationnel de 815 millions, celles de la RTP étaient de 263 millions d'euros, pour un produit opérationnel de 303 millions. La situation financière de la YLE finlandaise et celle de la RTE irlandaise se sont détériorées en 2000 et 2001. Quant à la marge bénéficiaire de la RTBF, positive entre 1997 et 2000, elle s'est également détériorée en 2001 (- 2,01%).

Marge bénéficiaire des entreprises du secteur public de radio-télévision de l'Union européenne (1997-2001) (en %)



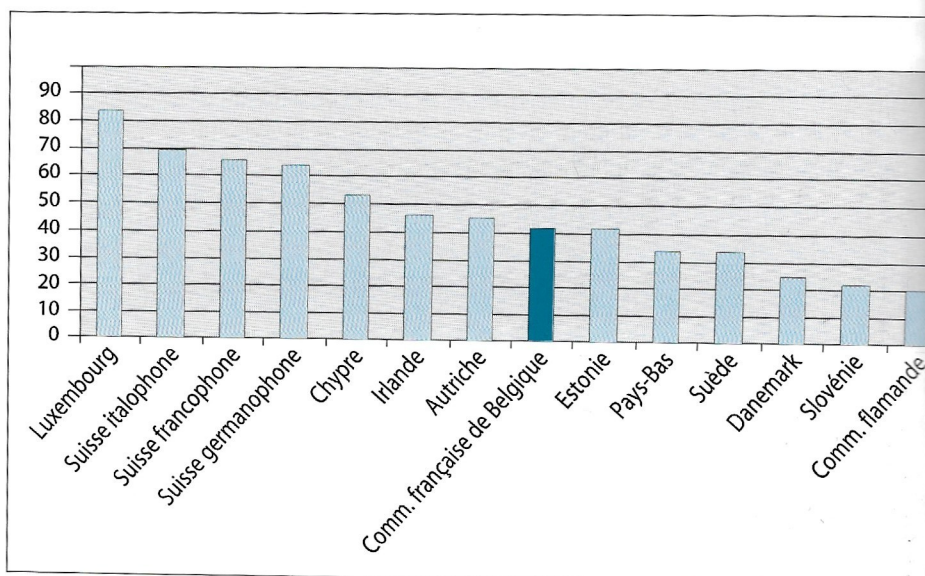
Source: Observatoire européen de l'audiovisuel

Le marché de la Communauté française de Belgique est un des plus ouverts d'Europe

Le développement précoce du câble en Belgique a fait très tôt de ce pays un des marchés les plus ouverts d'Europe. La RTB, avant même d'être rebaptisée RTBF, s'est trouvée rapidement en concurrence avec les chaînes publiques françaises, puis avec RTL qui, jusqu'en 1987, diffusait à partir du Luxembourg avant d'être reconnue comme chaîne privée de la Communauté française de Belgique. En 2002, les chaînes étrangères s'octroyaient 41% de part de marché de l'audience quotidienne dans la Communauté française. D'autres marchés sont encore plus marqués par la présence des chaînes étrangères: le Luxembourg (84%), la Suisse (69%)

dans la partie italophone, 66% dans la partie francophone et 64% dans la partie germanophone), Chypre (53%), l'Autriche (44,7%) et l'Irlande (46%). D'autres territoires fortement câblés comme le Danemark, les Pays-Bas et la Communauté flamande résistent mieux à la pression des chaînes étrangères en raison de leur particularisme linguistique. On notera que dans les grands pays européens, la part de marché des chaînes étrangères est systématiquement inférieure à 2%.

Parts de marché d'audience TV quotidienne des chaînes étrangères (2002)



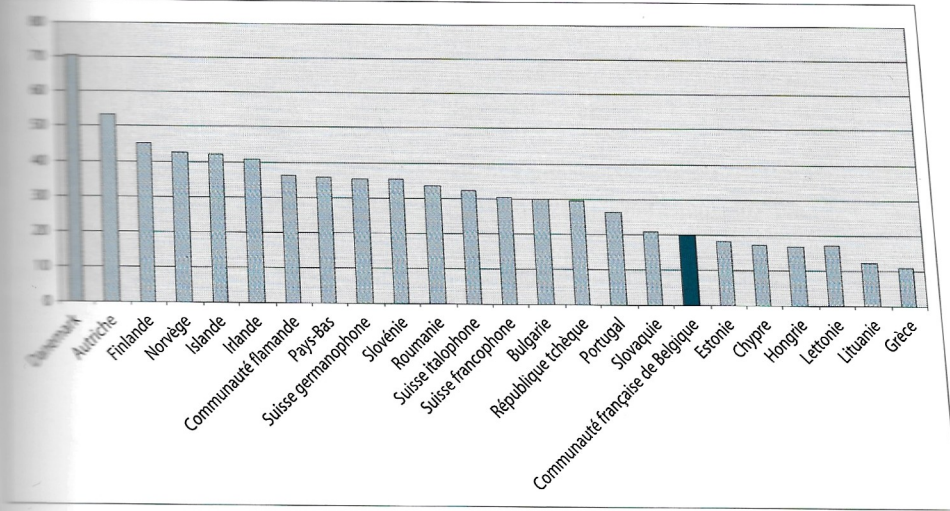
92

Source: Eurodata-TV / Observatoire européen de l'audiovisuel

Si l'on compare la situation des chaînes nationales de service public dans les pays européens, il apparaît que la RTBF, avec 20% de parts de marché d'audience quotidienne, figure en queue de peloton: on ne trouve guère que la Hongrie, Grèce, Chypre et les États baltes où le service public obtient des parts de marché inférieures. Le service public obtient de meilleures parts de marché dans d'autres marchés ouverts tels que l'Autriche, la Suisse ou l'Irlande. Il faut dire que dans ces pays, le service public n'est confronté que depuis peu à la concurrence de chaînes privées nationales: TV3 n'a commencé à diffuser qu'en 1998 en Irlande, ATV n'est devenue une chaîne nationale en Autriche qu'en 2003. En Suisse, les différentes chaînes de la SRG-SSR Idée suisse ne sont confrontées qu'à la concurrence de chaînes étrangères et n'ont pas à affronter de véritables chaînes privées nationales. La faiblesse, en termes d'audience, de la RTBF sur son propre marché provient

en grande partie du fait qu'elle cumule ouverture du marché à des chaînes d'un grand pays voisin de même langue et confrontation à un concurrent privé établi de longue date.

Parts de marché d'audience TV quotidienne des chaînes nationales de service public dans les petits pays européens (2002)



Source: Eurodata-TV / Observatoire européen de l'audiovisuel

Conclusions

Nous nous en sommes tenus dans cette analyse, à de seuls indicateurs statistiques, en cherchant à mettre en évidence combien les comparaisons chiffrées européennes étaient non seulement difficiles à établir mais surtout délicates à interpréter. L'Observatoire européen de l'audiovisuel n'a pas pour mission de porter des jugements sur la qualité des politiques audiovisuelles nationales ou sur la plus ou moins bonne gestion des entreprises, publiques ou privées. Le choix des indicateurs statistiques lui-même n'est pas neutre et des indicateurs de performance tels que les indicateurs de performance financière et de parts de marché ne sont certainement pas les seuls, ni même peut-être les principaux qui sont à utiliser pour comparer (ce qui est souvent, implicitement, évaluer) les services publics

nationaux. Il faudrait donc pousser plus loin l'analyse en établissant des comparaisons, chiffrées mais aussi qualitatives, de la production, des services fournis par les différents organismes : nombre de chaînes, volumes de programmation, montants investis dans la production nationale, prise en compte de la dimension régionale, prise en compte des minorités culturelles et linguistiques, etc. Tel ne peut être notre propos ici. Il est clair que la RTBF est, dans le champ européen du service public de radio-télévision, un organisme de petite taille, doté de capacités de financement qui s'inscrivent dans la moyenne européenne, mais confronté à une situation exceptionnelle d'ouverture de son marché « national » et donc à une situation de concurrence très avancée, plus avancée que celle à laquelle sont confrontés la plupart de ses organismes apparentés.

À défaut d'une analyse complète engageant l'Observatoire européen de l'audiovisuel, concluons par un salut personnel de l'auteur. Celui-ci, en raison de son éloignement, n'est plus vraiment un téléspectateur fidèle, mais il n'oublie pas ce qu'il doit au service public de son pays d'origine. À une radio-télévision cinquantenaire, on ne peut que souhaiter un nouveau demi-siècle de pluralisme dynamique et de créativité multiple.

