

Note au Gouvernement

Objet : Application du Règlement du Collège d'avis du CSA relatif à l'accessibilité des programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle

A. Exposé du dossier

1. L'enjeu de l'accessibilité touche au droit fondamental d'accès à l'information et à la culture ainsi qu'à l'intégration des personnes en situation de déficience sensorielle à la vie démocratique et sociale. Par ailleurs, le public bénéficiaire de l'accessibilité s'étend, au-delà des personnes en situation de déficience sensorielle, aux personnes en phase d'apprentissage du français ainsi qu'aux personnes âgées.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, près de 8.9% de la population est sourde ou malentendante, tandis 0.14% de la population est atteinte de cécité (il n'existe pas de chiffres concernant la malvoyance, à défaut de définition exacte de la déficience. Pointons seulement que la ligue braille estime que 65% des personnes malvoyantes ont plus de 50 ans, ces mesures sont donc également susceptibles de s'appliquer à la population sénior). C'est pour leur permettre l'accès aux contenus audiovisuels que le Gouvernement a approuvé, par arrêté du 15 septembre 2011, le Règlement 02/2011 du Collège d'avis du CSA relatif à l'accessibilité des programmes aux personnes à déficience sensorielle, et ce conformément à l'article 33 du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels.

Les obligations suivantes sont prévues (art. 2 à 4 du Règlement de 2011) :

- Pour les éditeurs dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions d'euros, une obligation de sous-titrer, interpréter en langue des signes ou audio-décrire un minimum de 1.000 heures de programmes par an ;
- Pour les éditeurs dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 100 millions d'euros, mais supérieur à 10 millions d'euros, cette obligation descend à 200 heures de programmes par an ;
- Pour les éditeurs dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 10 millions d'euros par an, il ne subsiste plus qu'une obligation de moyens ;
- Pour les distributeurs, seule une obligation de moyens est prévue.

Comme prescrit à l'article 11 du Règlement de 2011, le Collège d'Avis du CSA a procédé à l'évaluation de l'application du Règlement. Les services du CSA ont commencé celle-ci en 2015, pour aboutir aujourd'hui à l'adoption d'un nouveau Règlement.

2. Lors de son évaluation de l'application du Règlement, le CSA a également effectué un comparatif des pratiques dans différentes législations, les chiffres suivants peuvent être produits :

- En France, 100% des programmes des éditeurs publics et privés ayant un chiffre d'audience annuel supérieur à 2.5% font l'objet d'un sous-titrage adapté¹. 1.000 programmes de service public sont audio-décrits, pour 20 à 80 programmes par an pour les services privés² ;
- Au Royaume-Uni, 100% des programmes de service public et 80% des services programmes de services privés font l'objet d'un sous-titrage adapté. 10 % des programmes de service public et de services privés sont audio-décrits. Peu importe l'audience moyenne annuelle du service ;
- En Flandre, 95% des programmes de la VRT et 80% des services privés dont les parts de marchés sont supérieures à 30%, font l'objet d'un sous-titrage adapté³. Les éditeurs publics et privés dont les parts de marchés sont supérieures à 30% doivent audio-décrire un programme par jour.

Il en ressort que la Fédération Wallonie-Bruxelles accuse un retard considérable en matière d'accessibilité des contenus aux personnes en situation de déficience sensorielle.

Pour rappel, le futur article 7 de la directive 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels prévoit que les Etats membres doivent veiller « à ce que les services fournis par les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence soient continuellement et progressivement rendus plus accessibles aux personnes en situation de handicap, au moyen de mesures proportionnées ». Cette obligation sera vérifiée par la Commission européenne dans les 4 ans de la mise en œuvre de la directive révisée.

Il convient donc également d'adapter le Règlement du Collège d'avis de 2011 pour rendre les services fournis par nos éditeurs continuellement et progressivement accessibles.

3. Le Collège d'avis s'est réuni à 8 reprises, de mars à juillet 2018, en séances formelles et en groupes de travail afin, d'une part, de dresser l'état des lieux de l'accessibilité des programmes en Fédération Wallonie-Bruxelles et, d'autre part, d'examiner les solutions techniques actuelles, les progrès accomplis sur les marchés voisins, les investissements nécessaires, les synergies possibles.

De nombreux intervenants ont activement pris part à ces travaux : des télévisions publiques et privées, des distributeurs, des associations, des prestataires techniques, des représentants des pouvoirs publics et des experts étrangers.

¹ L'obligation va de 20 et 40% pour les éditeurs de service privés dont le chiffre d'audience annuel est inférieur à 2.5%

² L'obligation est de 1 à 12 programmes audiodécrits pour les éditeurs privés dont l'audience moyenne annuelle est inférieure à 2.5%.

³ Pour les chaînes entre 15 et 30% de parts de marché, cette obligation va de 50 à 75%, avec des modalités progressives de mise en œuvre. Pour les chaînes entre 5 et 15% de parts de marché, cette obligation va de 40 à 65%, avec des modalités progressives de mise en œuvre.

Ces mois de discussions ont abouti, le 17 juillet 2018, à l'adoption par le Collège d'avis du CSA d'un projet de Règlement relatif à l'accessibilité des programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle.

Ce nouveau texte prévoit une série d'objectifs définis non plus en termes d'heures de programmes mais de pourcentages de programmes, ainsi qu'un seuil de déclenchement de ces objectifs non plus basé sur le chiffre d'affaires annuel des services, mais plutôt sur leur audience moyenne annuelle (qui constitue un indicateur plus objectif pour utilisateurs). Il s'agit donc d'une combinaison des systèmes flamands, français et britanniques.

Pour les nouvelles obligations concernant la télévision linéaire (art. 3 et 4 du projet de Règlement), le texte prévoit un délai de mise en œuvre des objectifs de 5 ans, à dater du 1er janvier 2019. Au cours de cette période, les éditeurs devront augmenter graduellement leurs pourcentages de contenus rendus accessibles (articles 21 et 22 du projet de Règlement).

Ainsi, pour le sous-titrage adapté :

Sous-titres		Obligation au terme de 3 ans	Obligation au terme de 4 ans	Obligation au terme de 5 ans
Lorsque l'audience moyenne annuelle $\geq 2.5\%$	Éditeurs publics	47,5% des programmes du service en sous-titrage adapté	71,25% des programmes du service en sous-titrage adapté	95% des programmes du service en sous-titrage adapté
	Éditeurs privés	37,5% des programmes du service en sous-titrage adapté	56,25% des programmes du service en sous-titrage adapté	75% des programmes du service en sous-titrage adapté
Lorsque l'audience moyenne annuelle $< 2.5\%$	Éditeurs publics	17,5% des programmes du service en sous-titrage adapté	26,25% des programmes du service en sous-titrage adapté	35% des programmes du service en sous-titrage adapté
	Éditeurs privés	Obligation de moyens d'atteindre les seuils précités	Obligation de moyens d'atteindre les seuils précités	Obligation de moyens d'atteindre les seuils précités

Pour l'audiodescription :

Audiodescription		Obligation au terme de 3 ans	Obligation au terme de 4 ans	Obligation au terme de 5 ans
Lorsque l'audience moyenne annuelle $\geq 2.5\%$	Éditeurs publics	12,5% des programmes de fiction et documentaires du service, diffusés aux heures de grande écoute (13h-24h), à l'exception des formats courts, en audiodescription	18,75% des programmes de fiction et documentaires du service, diffusés aux heures de grande écoute (13h-24h), à l'exception des formats courts, en audiodescription	25% des programmes de fiction et documentaires du service, diffusés aux heures de grande écoute (13h-24h), à l'exception des formats courts, en audiodescription

	Éditeurs privés	10% des programmes de fiction et documentaires du service, diffusés aux heures de grande écoute (13h-24h), à l'exception des formats courts, en audiodescription	15% des programmes de fiction et documentaires du service, diffusés aux heures de grande écoute (13h-24h), à l'exception des formats courts, en audiodescription	20% des programmes de fiction et documentaires du service, diffusés aux heures de grande écoute (13h-24h), à l'exception des formats courts, en audiodescription
Lorsque l'audience moyenne annuelle <2.5%	Éditeurs publics	7,5% des programmes de fiction et documentaires du service, diffusés aux heures de grande écoute (13h-24h), à l'exception des formats courts, en audiodescription	11,25% des programmes de fiction et documentaires du service, diffusés aux heures de grande écoute (13h-24h), à l'exception des formats courts, en audiodescription	15% des programmes de fiction et documentaires du service, diffusés aux heures de grande écoute (13h-24h), à l'exception des formats courts, en audiodescription
	Éditeurs privés	Obligation de moyens d'atteindre les seuils précités	Obligation de moyens d'atteindre les seuils précités	Obligation de moyens d'atteindre les seuils précités

4. L'application de ce Règlement nécessitera des efforts techniques et budgétaires considérables de la part des éditeurs et des distributeurs de services, principalement pour les éditeurs ayant des missions de service public, à savoir la RTBF et les télévisions locales.

Il revient au Gouvernement de tenir compte de la place cruciale des médias audiovisuels dans l'information des personnes handicapées et dans la pédagogie de tous face aux exigences d'accessibilité des programmes dans une logique d'inclusion sociale et, à cette fin, de soutenir les médias de service public.

C'est la raison pour laquelle il a été demandé à la RTBF, à la Fédération des télévisions locales et au CSA d'évaluer les surcoûts engendrés par l'application du projet de Règlement.

Le Collège d'avis du CSA, quant à lui, a prévu d'éventuellement se réunir pour évaluer une modalisation des délais de mise en œuvre du Règlement, une fois les travaux budgétaires du Gouvernement achevés pour la confection de l'exercice 2019.

Il convient de noter que l'augmentation des délais de mise en œuvre du Gouvernement ne ferait qu'aggraver le retard de la Fédération Wallonie-Bruxelles en matière d'accessibilité par rapport à ses voisins, et risquerait de placer le Gouvernement en contravention avec l'application de la directive révisée sur les services de médias audiovisuels (si les efforts accomplis au moment du contrôle de la Commission européenne se révélaient insuffisants).

5. Estimations

5.1. S'agissant des télévisions locales (voir tableau Excell ci-joint) :

Pour les 12 télévisions, l'application du Règlement nécessitera le sous-titrage de 183.960 minutes de programmes, soit 35% des programmes visés par le projet de Règlement puisque les télévisions locales ont une audience moyenne annuelle inférieure à 2.5%.

Ces coûts peuvent être amortis avec les sous-titrages des co-productions et des émissions échangées (voir liste dans tableau), qui ne nécessiteront le travail qu'une seule fois pour l'ensemble des télévisions locales. Les coûts seront ainsi mutualisés au sein de la Fédération des télévisions locales. Ainsi, pour arriver à l'objectif de 35% de programmes sous-titrés par an, chaque télévision locale ne devra sous-titrer elle-même que 83.755 minutes par an.

Le coût de 9€ la minute est un coût de production évalué par le CSA dans une fourchette haute, sur base d'offres reçues par différents prestataires.

3. Récapitulatif			
		Minutes	Coût
Total diffusion en échange et co-production		20.041	€ 34.020
5 diffusions au total par les 12 chaînes		100.205	€ 146.349
Total à sous-titrer par les chaînes individuellement		83.755	€ 753.795
TOTAL COÛT ESTIME		183.960	€ 934.164

Nous arrivons à une fourchette haute, pour les besoins de sous-titrage adapté des télévisions locales, **d'un montant de 934.164 €.**

5.2. S'agissant de la RTBF (voir analyse du CSA ci-jointe) :

Au terme de discussions entre le CSA et la RTBF et de différentes analyses effectuées par les services du CSA, la RTBF devra parvenir à une mise en œuvre du Règlement à :

- 95% de programmes en sous-titrage adapté pour les services télévisuels linéaires « La Une » et « La Deux » ;
- 35% de programmes en sous-titrage adapté pour le service télévisuel linéaire « la Trois » (dont l'audience moyenne annuelle < à 2.5%) ;
- 25% de programmes de fiction et documentaires des services télévisuels linéaires « La Une » et « La Deux » en audiodescription ;
- 15% de programmes de fiction et documentaires du service télévisuel linéaire « La Trois » en audiodescription.

Selon les calculs du CSA, l'effort budgétaire à fournir pour atteindre cet objectif, sur base des différentes offres de prestataires reçues par la RTBF, serait de l'ordre de :

	Fourchette basse	Fourchette haute
Accessibilité	3.438.642 euros	5.032.825 euros

Le calcul de la fourchette basse est sujet à caution. Selon la RTBF, ce calcul ne prend pas en compte les nouveaux frais engendrés pour la cellule ACCESS de la RTBF.

Par ailleurs, la RTBF et le CSA ne se rejoignent pas sur l'estimation des économies que pourraient engendrer l'utilisation de la technologie l'économie estimée de « Speech to text » (technologie de transcription directe). C'est principalement l'utilisation potentielle de cette technologie qui explique l'écart entre la fourchette haute de l'estimation et la fourchette basse (le coût minute pouvant potentiellement passer 9 € à 0.17€ selon l'utilisation de cette

technologie). D'après la RTBF, le gain de cette technologie ne permettrait pas les mêmes rendements que ceux évalués par le CSA.

Selon la RTBF, le travail humain derrière cette méthode fera que les coûts du « speech to text adapté » sera de 4.5€ par minute (et pas de 0.17€ comme évoqué) au lieu de 10.5 euros la minute (selon la RTBF, 9€ pour le CSA) pour le sous-titrage adapté classique des programmes de live et de 9€ pour le sous-titrage adapté des programmes de flux.

Les montants nécessaires pour atteindre les objectifs fixés se situent donc plutôt dans la fourchette haute.

5.3. En conclusion, la fourchette haute de calcul pour rencontrer les obligations des télévisions locales en matière de sous-titrage adapté et les obligations de la RTBF en matière d'accessibilité **s'élève à 5.966.989€ par an.**

Compte tenu de l'impact des obligations envisagées sur les finances des éditeurs poursuivant des missions de service public, il appartient au Gouvernement de garantir à ses opérateurs de pouvoir atteindre progressivement les objectifs du projet de Règlement. ...

6. Le projet de Règlement prévoit (article 23) la mise en place d'un comité de suivi d'implémentation, qui aura pour mission d'identifier les éventuels freins techniques à sa mise en œuvre. Ce comité fera rapport au Collège d'autorisation et de contrôle du CSA.

Il est proposé de demander au Collège d'avis de prévoir, dans les missions du comité de suivi, une évaluation annuelle des coûts réels engendrés par l'implémentation du Règlement, notamment au regard des évolutions technologiques.

Il est en outre proposé d'inscrire dans le projet de Règlement que le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA rende un rapport au Gouvernement sur les travaux du comité de suivi.

7. Il est proposé au Gouvernement de valider les impacts budgétaires induits par la présente note, afin de permettre au Collège d'avis du CSA de finaliser ses travaux.

Une fois que le projet de Règlement sera définitivement validé, c'est-à-dire après notification auprès de la Commission européenne et un éventuel dernier passage au Collège d'avis du CSA, il appartiendra encore au Gouvernement de l'approuver afin de lui conférer un caractère réglementaire, conformément à l'article 33 du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels.

B. Références légales

Décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels.

C. Impact budgétaire

Dans le cadre de l'élaboration du budget 2019, des crédits à concurrence d'un million € seront sollicités afin de permettre l'octroi de subventions à la RTBF et aux télévisions locales.

Afin de soutenir la RTBF et les télévisions locales dans leurs obligations en matière d'accessibilité des programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle, telles que prévues par le Règlement du CSA, il est proposé d'observer la trajectoire initiale suivante :

- A partir de l'exercice budgétaire 2020, ces crédits seront augmentés d'un million d'euros par an pour atteindre, à l'année budgétaire 2023, un total de 5 millions d'euros ;
- Chaque année, après réception de l'évaluation annuelle des coûts réels engendrés par l'implémentation du Règlement effectuée par le comité de suivi, ces montants pourront être ajustés.

D. Avis de l'Inspection des Finances

Avis rendu le 25 septembre 2018.

Dans son avis, l'Inspection des finances recommande de ne pas approuver un financement pluriannuel ferme, mais d'évaluer chaque année le financement nécessaire en tenant compte de l'évaluation annuelle des coûts réels engendrés par l'implémentation du Règlement, notamment en tenant compte des évolutions technologiques.

Cette recommandation a été prise en considération dans la proposition de décision. Sur base de l'évaluation annuelle en question, il est prévu que les coûts puissent, le cas échéants, être adaptés.

E. Accord du Ministre du Budget

Sollicité.

F. Avis du Ministre de la fonction publique

Sans objet.

G. Incidence sur la Fonction publique

Sans objet.

H. Incidence sur l'emploi

Sans incidence.

I. Test Genre

En annexe.

J. Impact sur le « Développement durable »

Aucune.

K. Incidence sur les charges administratives et test Kafka

Néant

L. Mesures à caractère réglementaire

Aucune mesure réglementaire requise.

M. Proposition de décision

Le Gouvernement approuve le contenu de la présente note et valide l'allocation de crédits à concurrence d'un million d'euros lors de la confection du budget 2019, afin de permettre l'octroi de subventions à la RTBF et aux télévisions locales dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Règlement du Collège d'avis du CSA relatif à l'accessibilité des programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle.

Le Gouvernement approuve l'augmentation de ces crédits d'un million d'euros par an à partir de 2020, pour parvenir à l'objectif de 5 millions d'euros à l'année budgétaire 2023. Cette trajectoire pourra être revue sur base de l'évaluation annuelle des coûts réels engendrés par l'implémentation du Règlement effectuée par le comité de suivi spécifiquement mis en place auprès du CSA.

A cet effet, le Gouvernement charge le Ministre des Médias de proposer au collège d'avis du CSA d'amender les missions du comité de suivi créé dans le cadre du Règlement du Collège d'avis du CSA relatif à l'accessibilité des programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle, afin de prévoir l'évaluation annuelle des coûts réels engendrés par l'implémentation du Règlement et d'en faire rapport au Gouvernement.

Le Gouvernement charge le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias de l'exécution de la présente décision.

La présente décision est de notification immédiate.

**Le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement Supérieur,
de la Recherche et des Médias**

Jean-Claude MARCOURT