

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 29 mars 2018

(Contrôle annuel 2016)

- 1 En cause la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;
- 2 Vu le décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, et en particulier les articles 136, § 1^{er}, 12° et 159 à 161 ;
- 3 Vu l'avis du Collège d'autorisation et de contrôle n° 111/2017 du 21 décembre 2017 relatif au contrôle de la réalisation des obligations prévues par le contrat de gestion de la RTBF pour l'exercice 2016 ;
- 4 Vu le grief notifié à la RTBF par lettre recommandée à la poste du 22 décembre 2017 :
« de n'avoir pas, durant l'exercice 2016, satisfait à l'article 30 de son contrat de gestion qui porte que l'horaire de diffusion du programme de médiation doit revêtir un caractère « raisonnable » ;
- 5 Entendu Mmes. Sophie Benoît, responsable de la programmation linéaire, Yamina El Gharbi, juriste, et Laurence Lorie, responsable du marketing stratégique, en la séance du 1^{er} février 2018 ;
- 6 Vu la note d'observations remise en séance par ces dernières ;

1. Exposé des faits

- 7 Le 21 décembre 2017, le Collège d'autorisation et de contrôle a rendu un avis n° 111/2017 relatif au contrôle de la réalisation des obligations prévues par le contrat de gestion de la RTBF pour l'exercice 2016.
- 8 Dans cet avis, le Collège relève ce qui suit :

« (...) en vertu de l'article 30 de son contrat de gestion, la RTBF doit diffuser et proposer 'à la demande un programme ou des séquences de programme de médiation, dont au moins dix émissions par an en télévision, diffusées à une heure raisonnable sur une chaîne et rediffusées sur une autre, dont l'objectif est de répondre en toute transparence et indépendance aux interrogations et réactions de ses publics'. Or, il constate que l'horaire de diffusion du programme Medialog a été modifié fin 2015 avec la suppression de la rediffusion vers 18h30 sur La Trois, qui permettait de rencontrer l'obligation sans contrainte démesurée.

Ce positionnement de la RTBF contredit l'article 30 du contrat de gestion, tel qu'interprété par la jurisprudence du Collège. En effet, démarrer la diffusion du programme de médiation en fin de grille, parfois à 22h50, et jusqu'à 23h50, ne peut assurer l'exposition suffisante de la mission de médiation au public large auquel elle est dédiée. »

- 9 Il a dès lors décidé de notifier un grief en ce sens à l'éditeur.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 10 La RTBF a exprimé ses arguments au moment du contrôle annuel 2016, lors de son audition du 1^{er} février 2018, ainsi que dans sa note d'observations déposée lors de cette audition.
- 11 Elle explique tout d'abord la raison pour laquelle la rediffusion de « Medialog » sur La Trois, à 18 heures 30, a été supprimée. C'est en réalité la conséquence de deux autres changements dans la grille horaire de cette chaîne. D'une part, elle a décidé de prolonger la programmation jeunesse d'« Ouftivi » jusque 20 heures pour mieux coller aux nouvelles pratiques de consommation télévisuelle des familles, comme l'a d'ailleurs déjà fait la VRT avec sa chaîne Ketnet. Et d'autre part, elle a décidé de déplacer les émissions concédées à 20 heures afin d'augmenter leur visibilité. Le créneau de 18 heures 30 (et même les créneaux suivants) n'étaient donc plus libres.
- 12 Elle explique ensuite que la notion d'horaire raisonnable est une notion floue qui ne correspond pas nécessairement à une diffusion en « prime time » ou en « access prime time ». Comme cela résulte de la jurisprudence du Collège, un horaire raisonnable est un horaire destiné à permettre à un public suffisamment large d'avoir accès, en diffusion linéaire, à un programme qui lui est expressément destiné. Ainsi, une diffusion à 7 heures du matin pourra être considérée comme raisonnable pour un programme jeunesse par exemple.
- 13 Or, selon elle, le public potentiel de l'émission « Medialog est le même à 18 heures 30 et à 22 heures 30. Graphiques d'audience à l'appui, elle démontre que le nombre de téléspectateurs.trices qui regardent la télévision à ces deux horaires est plus ou moins identique. Aussi, dès lors que le Collège a déjà jugé que l'émission « Medialog » était diffusée à un horaire raisonnable en visant le public de 18 heures 30, la RTBF n'aperçoit pas pourquoi en visant le public (potentiellement identique en nombre) de 22 heures 30, elle ne le serait pas.
- 14 En outre, si le public *potentiel* est le même aux deux horaires, la RTBF démontre également, par d'autres chiffres d'audience, que le public *réel* est plus important à 22 heures 30. En effet, sur les années 2013 à 2015, l'on peut constater que le public de l'émission tournait autour des 7.000 spectateurs à 18 heures 30 et des 17.000 spectateurs à 23 heures. Elle explique ceci par le fait que le public du début de soirée et le public de fin de soirée ne cherchent pas spécialement la même chose. Alors que le public du début de soirée et jusqu'à environ 21 heures 30 cherche à regarder la télévision de manière conjointe, autour de programmes fédérateurs tels que les informations, les divertissements et les fictions, le public de fin de soirée se trouve davantage dans une démarche d'écoute individuelle, avec plus d'attention pour les programmes de réflexion tels que « Medialog ».
- 15 La RTBF estime donc que le nouvel horaire de diffusion de l'émission en cause est tout aussi pertinent que l'ancien en termes de public potentiel visé, voire davantage pertinent en termes de public réel atteint.
- 16 Elle ajoute qu'à l'heure où chacun peut désormais regarder ce programme à l'heure qu'il le souhaite grâce à la plateforme Auvio et aux possibilités d'enregistrement, il convient d'autant plus de ne pas interpréter trop strictement la notion d'horaire raisonnable.
- 17 Elle précise enfin qu'une définition plus claire de l'heure à laquelle le programme « Medialog » doit être diffusé risquerait de porter atteinte à sa liberté éditoriale. Elle n'y est donc pas favorable.
- 18 Elle demande dès lors au Collège de considérer le grief comme n'étant pas établi ou, à tout le moins de ne pas la sanctionner ou de ne pas la sanctionner financièrement puisqu'elle considère n'avoir tiré aucun enrichissement des faits en cause.

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

- 19 Selon l'article 30 du contrat de gestion de la RTBF pour les années 2013-2017 (ci-après, « le contrat de gestion ») :

« La RTBF diffuse et, dans les limites des articles 42quater et 42sexies du présent contrat de gestion, offre à la demande, un programme ou des séquences de programmes de médiation, dont au moins dix émissions par an en télévision diffusées à une heure raisonnable sur une chaîne et rediffusées sur une autre, dont l'objectif est de répondre en toute transparence et indépendance aux interrogations et réactions de ses publics, telles qu'elles sont formulées soit auprès du service de médiation de la RTBF, soit directement auprès des producteurs de ce programme et de ces séquences, la RTBF étant libre de produire ce programme et ces séquences dans le format qu'elle souhaite, avec un panel équilibré d'invités, comprenant, selon la pertinence éditoriale, des responsables de la RTBF, des plaignants et, le cas échéant, des experts académiques et des représentants de la société civile.

De manière générale, dans ses services audiovisuels, la RTBF fournit au public des espaces d'écoute, de dialogue et de participation active au débat, via différents supports et services, en saisissant les opportunités qu'offrent les réseaux sociaux et les développements technologiques, pour privilégier un lien fort et interactif avec les publics. »

- 20 En l'espèce, un changement a été constaté dans les horaires de diffusion de l'émission « Medialog », qui contient des séquences de médiation, entre les années précédentes et l'année 2016. Jusqu'en 2016, l'émission était diffusée une première fois sur La Deux vers 23 heures, et rediffusée sur La Trois vers 18 heures 30. Le Collège avait estimé que l'exigence de diffusion à une heure raisonnable pouvait être rencontrée par l'horaire de rediffusion du programme, soit 18 heures 30. A partir de 2016, et pour les raisons qu'elle a indiquées, la RTBF a supprimé la rediffusion de 18 heures 30 sur La Trois et l'a remplacée par une rediffusion en boucle de nuit sur La Deux. Plus précisément, sur les dix émissions diffusées en 2016, six des sept premières n'ont été à l'origine rediffusées que sur la Deux, une des sept premières n'avait pas été rediffusée, et les trois dernières ont été d'emblée rediffusées sur La Trois. Par la suite, les sept premières émissions ont également été rediffusées sur La Trois, toutes entre octobre et décembre 2016. Outre ces rediffusions en boucle de nuit, on notera que trois émissions ont également été rediffusées, sur La Deux, respectivement à 23 heures 42, 7 heures 18 et 21 heures 30.
- 21 Deux questions se posent donc au regard de l'article 30 du contrat de gestion :
- Face à une primodiffusion vers 22 heures 30 et à une rediffusion en boucle de nuit¹, peut-on encore considérer que l'une des deux diffusions a lieu à une heure raisonnable ?
 - Peut-on admettre que seules trois émissions sur dix (en l'occurrence, les trois dernières éditions de l'année) aient été d'emblée rediffusées sur une autre chaîne que celle où elles ont été primodiffusées ?
- 22 S'agissant, d'une part, de l'horaire de diffusion de « Medialog », l'éditeur tente de convaincre le Collège que l'horaire de primodiffusion de 22 heures 30 – qui n'a pas changé depuis 2015 – a toujours correspondu à la notion d'« heure raisonnable ».

¹ Les trois rediffusions de 23 heures 42, 7 heures 18 et 21 heures 30 ne peuvent pas vraiment être prises en compte dès lors qu'elles semblent anecdotiques et ne pas relever d'une pratique régulière.

- 23 A cet égard, le Collège prend acte de ce que le public potentiel est, en nombre, le même à 22 heures 30 qu'à 18 heures 30. Il note également que, dans le passé, l'émission a toujours recueilli un plus grand public réel à 23 heures qu'à 18 heures 30. Sous cet angle, il admet qu'une diffusion à 22 heures 30 semble au moins autant – voire plus – atteindre le public qu'à 18 heures 30.
- 24 Le Collège émet cependant plusieurs réserves.
- 25 Premièrement, l'argument du public potentiel tient compte de l'heure de début de l'émission. Mais si l'on tient compte de la fin de l'émission, le public potentiel augmente pour une diffusion à 18 heures 30 (on passe d'environ 1 million à 1,3 million de téléspectateurs potentiels) et diminue pour une diffusion à 22 heures 30 (on passe d'environ 1 million à 700.000 téléspectateurs potentiels). En toute objectivité, les deux horaires ne s'adressent donc pas à un public potentiel identique en nombre.
- 26 Deuxièmement, quant au public réel, s'il est effectivement plus élevé lors d'une diffusion à 22 heures 30 que lors d'une diffusion à 18 heures 30, force est de constater que le public atteint est différent puisque sa moyenne d'âge est de 54 à 59 ans à 22 heures 30 et de 41 à 46 ans à 18 heures 30 (selon les années). La rediffusion de 18 heures 30 permettrait donc de s'adresser à deux catégories d'âge différentes alors que la rediffusion en boucle de nuit ne permet probablement plus de s'adresser à un public plus jeune².
- 27 Troisièmement, toujours quant au public réel de l'émission, s'il est, certes, plus élevé à 22 heures 30 qu'à 18 heures 30, il faut noter que, jusque 2016, l'on pouvait cumuler les deux publics. Mais depuis 2016, l'on ne peut plus cumuler le public de 22 heures 30 qu'avec le public de la boucle de nuit. Or, même si la RTBF n'a pas fourni les chiffres d'audience pour la boucle de nuit, l'on peut raisonnablement penser que ceux-ci sont moins voire beaucoup moins élevés que ceux de 18 heures 30. *In fine*, le public réellement atteint diminue donc globalement.
- 28 Le Collège s'interroge dès lors sur l'opportunité à avoir remplacé la rediffusion de 18 heures 30 par une rediffusion de nuit. S'il peut comprendre que le créneau de 18 heures 30 et le créneau de 20 heures ont dû être affectés respectivement à « Ouftivi » et aux émissions concédées, il ne comprend pas pourquoi « Medialog » n'a pas ensuite été placée dans la foulée (ou à un autre horaire « raisonnable ») plutôt que dans la boucle de nuit. N'était-il pas possible d'intercaler ce programme entre les émissions concédées et minuit ?
- 29 En réalité, en reportant « Medialog » dans la boucle de nuit, la RTBF ne donne pas le signal d'avoir voulu mettre en valeur ce contenu, au contraire. Son argumentation quant au public touché à 22 heures 30 est, certes, intellectuellement intéressante, mais elle échoue à démontrer, dans le chef de la RTBF, une volonté réelle de développer ce programme et de chercher à optimiser son audience. Ceci est regrettable s'agissant d'une émission de service public qui, par définition, est appelée à concerner l'ensemble du public et pas seulement le public limité qui se trouve encore devant son écran en fin de soirée. Plutôt que de démontrer toucher le public déjà existant de « Medialog », le Collège aurait souhaité que la RTBF démontre ou s'engage à faire des efforts pour élargir ce public en mettant le programme davantage en évidence et, pourquoi pas, en repensant son contenu pour le rendre plus attractif.
- 30 Ainsi, la RTBF invoque la présence de « Medialog » sur Auvio et, donc, la possibilité de le visionner à n'importe quelle heure, mais cette possibilité ne risque pas de sortir beaucoup d'effets en termes de visibilité si la RTBF ne « pousse » pas en parallèle le programme via ses algorithmes de

² La RTBF n'a pas fourni les chiffres d'audience et de moyenne d'âge de celle-ci pour la boucle de nuit mais il semble peu probable qu'une diffusion en boucle de nuit atteigne un public jeune...

recommandation. L'argument de la disponibilité d'un programme sur Auvio ne peut permettre à la RTBF de se dédouaner de ses obligations de mise en valeur sur ses services linéaires. Autrement, cela reviendrait à considérer que les horaires de diffusion en linéaire n'ont aucun effet sur le succès d'un programme, ce qui est faux puisque l'on voit que les programmes diffusés dans les créneaux les plus favorables sont également les plus regardés.

- 31 En conclusion sur ce point, le Collège regrette l'absence de vision positive de la RTBF quant à sa mission de médiation. Si le libellé de l'obligation qui s'impose à elle en termes d'horaire est relativement souple et a pour but de lui laisser une certaine latitude dans sa mise en œuvre, il impose en contrepartie qu'elle puisse démontrer faire preuve de réflexion et de proactivité quant à la meilleure manière de mettre en avant les séquences et programmes concernés. Or, en supprimant la rediffusion de « Medialog » à 18 heures 30, en la remplaçant par une rediffusion en boucle de nuit (avec un public anecdotique), et en ne démontrant pas le mettre en valeur sur son service Auvio, elle condamne les séquences de médiation contenues dans ce programme à ne toucher qu'un public « de niche ». En ce sens, et au vu de la visée de ces séquences, qui est de s'adresser à tous les publics de la RTBF, le Collège estime qu'elles ne sont pas diffusées à une heure raisonnable.
- 32 Le grief est dès lors établi sur ce point.
- 33 Le Collège reconnaît toutefois que, toute regrettable que puisse être la politique frileuse de la RTBF en matière de programmes de médiation, elle est encouragée par son contrat de gestion dont le libellé flou ne la motive pas à atteindre davantage qu'une sorte de standard minimum. Cette imprécision du texte de référence ne facilite pas non plus la mission de contrôle du régulateur. Le Collège se demande dès lors s'il ne serait pas possible de recourir à une notion plus précise que celle d'horaire raisonnable. Sans aller jusqu'à imposer un horaire précis, qui méconnaîtrait la liberté éditoriale de l'éditeur, le Collège estime en conséquence que le prochain contrat de gestion de la RTBF gagnerait à recourir à une formulation plus à même de garantir une bonne exposition à un programme (ou séquence de programme) qui concrétise une mission de service public.
- 34 S'agissant, d'autre part, de la non-rediffusion de « Medialog » et de ses séquences de médiation sur une chaîne autre que celle de sa primodiffusion avant les trois derniers mois de l'année, l'éditeur n'a pas donné d'argument particulier.
- 35 En rediffusant à la fin de l'année 2016 les sept premières éditions de l'année sur La Trois, le Collège constate que la RTBF a formellement respecté le prescrit du contrat de gestion. Mais dans la mesure où les séquences de médiation de ce programme s'inscrivent essentiellement dans une actualité récente, cette régularisation tardive témoigne d'un manque de prise en considération d'obligations relatives à une mission de service public.
- 36 Toutefois, la RTBF ayant formellement respecté le prescrit de son contrat de gestion, le grief peut être considéré comme n'étant pas établi sur ce point.
- 37 En conséquence, considérant l'établissement du grief pour ce qui est de la notion d'« heure raisonnable », considérant l'attitude peu constructive de la RTBF sur ce point, qui préfère démontrer, par des chiffres, avoir atteint un certain standard minimal plutôt que de faire preuve d'ambition par rapport à une obligation se trouvant au cœur de ses missions de service public, considérant que ce manque de volontarisme quant à sa mission de médiation n'est pas neuf dans le chef de la RTBF et a déjà pu être constaté par le Collège dans le passé³, mais considérant néanmoins l'imprécision du libellé de l'obligation en cause, le Collège estime qu'il est fait une juste appréciation de l'article 159

³ Voir notamment : Collège d'autorisation et de contrôle, 23 janvier 2014, en cause la RTBF (<http://www.csa.be/documents/2212>)

du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels en condamnant la RTBF à la diffusion d'un communiqué.

- 38 En conséquence, après en avoir délibéré et en application de l'article 159, § 1^{er}, 2^o du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, le Collège d'autorisation et de contrôle enjoint à la RTBF de diffuser le communiqué suivant :

« A l'occasion du contrôle annuel du respect par la RTBF des obligations inscrites dans son contrat de gestion, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a estimé qu'elle a manqué à la bonne exécution de sa mission de médiation avec ses publics. Le CSA considère que cette mission est pourtant essentielle pour un média de service public, au regard des enjeux démocratiques actuels et dans un contexte où l'influence des médias sur la société suscite énormément de débats. Le CSA invite donc la RTBF à adopter une attitude plus volontariste et ambitieuse dans la manière dont elle concrétise cette mission, notamment dans la visibilité qu'elle donne à ses séquences et programmes de médiation. »

- 39 Ce communiqué devra :
- être lu, dans son intégralité, au début de la plus prochaine diffusion du programme « Medialog » ;
 - être affiché de manière ininterrompue sur la page d'accueil du site Internet de la RTBF, pendant une semaine, à compter du jour de la première diffusion du programme « Medialog » au cours de laquelle aura lieu la diffusion du communiqué susmentionné.
- 40 La copie de la diffusion devra être transmise au CSA dans la semaine qui suit celle-ci, et l'affichage devra être annoncé au CSA dans la semaine qui précède.
- 41 Le Collège invitera en outre la RTBF, dans les prochaines semaines, à lui fournir un éclairage sur sa politique en matière de médiation.

Fait à Bruxelles, le 29 mars 2018.