

Contrôle annuel des médias de proximité

Exercice 2021 - Éléments transversaux

Le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA a rendu ses avis relatifs au contrôle des médias de proximité pour 2021. Les missions de service public sont globalement rencontrées.

1 Production

L'exercice 2021 reste fortement marqué par la crise sanitaire. En effet, de nombreuses programmations événementielles, qu'elles soient culturelles, folkloriques ou sportives, n'ont pas encore repris leur rythme habituel. Ceci continue d'impacter la production propre globale du secteur qui reste relativement stable par rapport à son niveau de 2020 (+2%).

En outre, à la crise sanitaire, s'est ajoutée celle liée aux inondations de l'été 2021. Trois éditeurs ont été touchés à des degrés divers mais avec un impact certain sur leur capacité de production.

Comme illustré par les graphiques ci-dessous, la production propre des médias de proximité pour 2021 reste à un de ses niveaux les plus bas des 10 dernières années.

- Pour l'ensemble du secteur, la durée globale passe de 3.620 heures en 2020 à 3.676 heures (+2%). 2021 est une année de transition :
 - la plupart des initiatives programmatiques spécifiquement liées au Covid n'ont pas été maintenues étant donné le déconfinement progressif ;
 - dans le même temps, la production propre du secteur reste cadencée par une vie culturelle, folklorique ou sportive moins dynamique que d'ordinaire. Ainsi, par exemple, les programmes phares de développement culturel ont connu une baisse significative de leur nombre d'éditions par rapport à un exercice « normal ».
- La production de programmes audiovisuels destinés à une diffusion exclusive sur internet continue de se développer. Le CSA comptabilise ces programmes lorsqu'ils sont conformes aux critères légaux permettant de les qualifier en tant que production propre. Les éditeurs les plus dynamiques en la matière sont Antenne Centre, Boukè, TéléMB, TV Com et Matélé. Cette production numérique représente, au total, plus de 45 heures cumulées sur l'exercice.

Fig1- évolution de la production propre globale des médias de proximité (en heures)¹

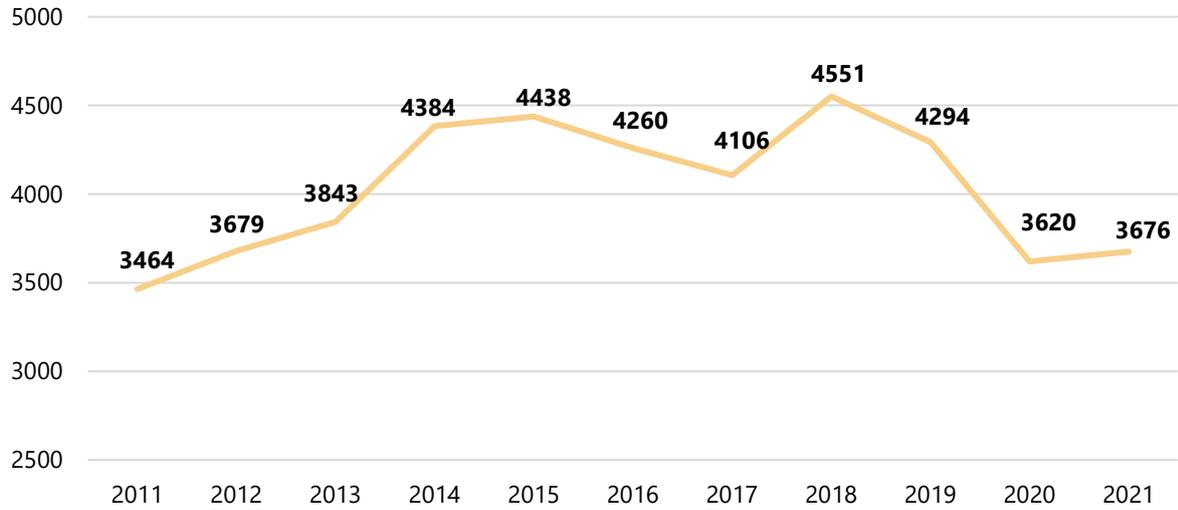
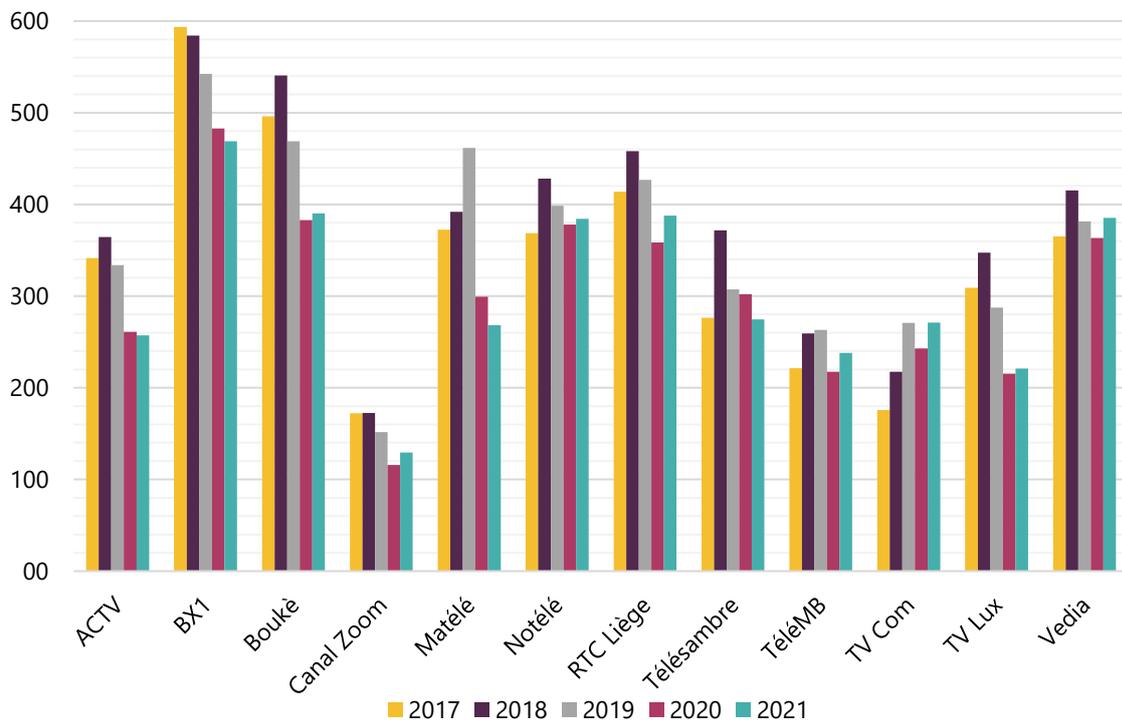


Fig2- évolution de la production propre annuelle par média de proximité (en heures)



¹ Les programmes hybrides, dont les codes de production sont inspirés de ceux de la radio filmée, n'ont pas été pris en compte.

En application de l'article 8 de leurs conventions, les médias de proximité (à l'exception de Canal Zoom) doivent diffuser au minimum 250 minutes par semaine de programmes produits en propre (en moyenne sur l'année). Comme illustré par le graphique ci-dessous, tous les éditeurs atteignent ce quota pour l'exercice 2021.

Fig3- respect des quotas prévus par les conventions

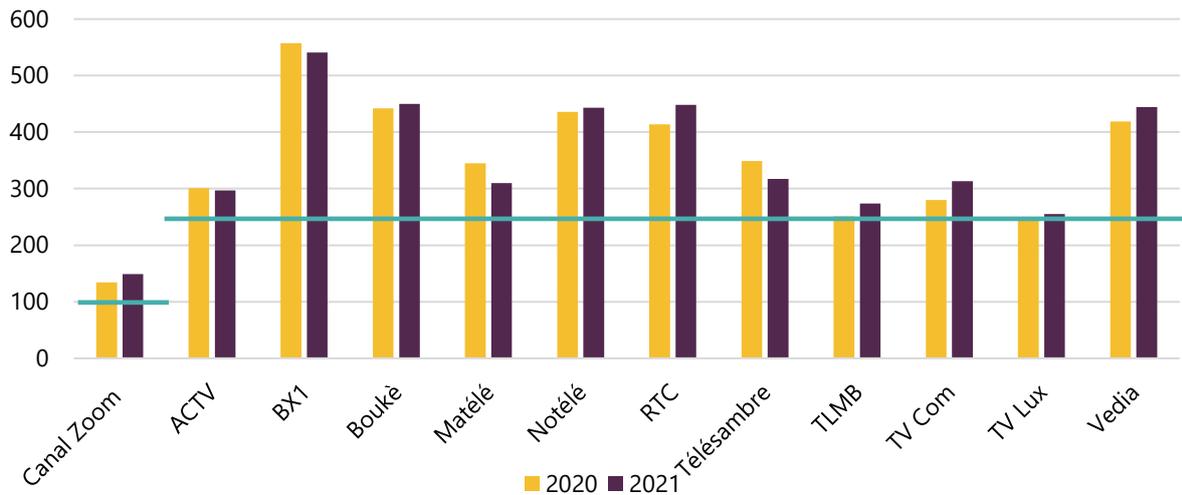
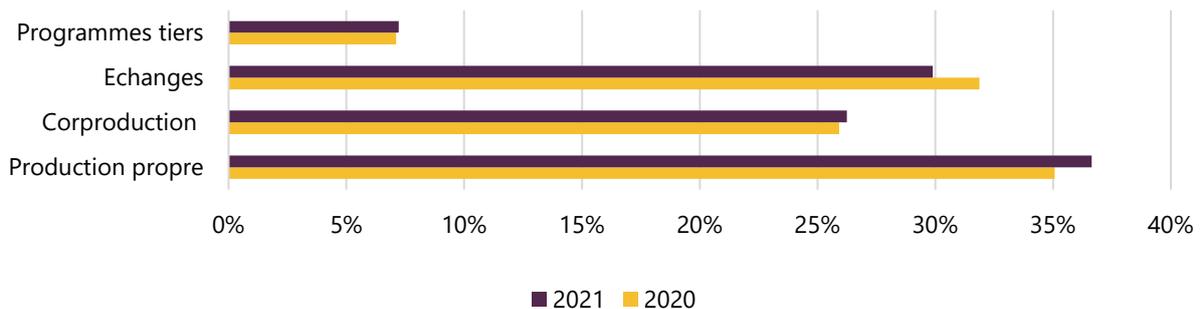
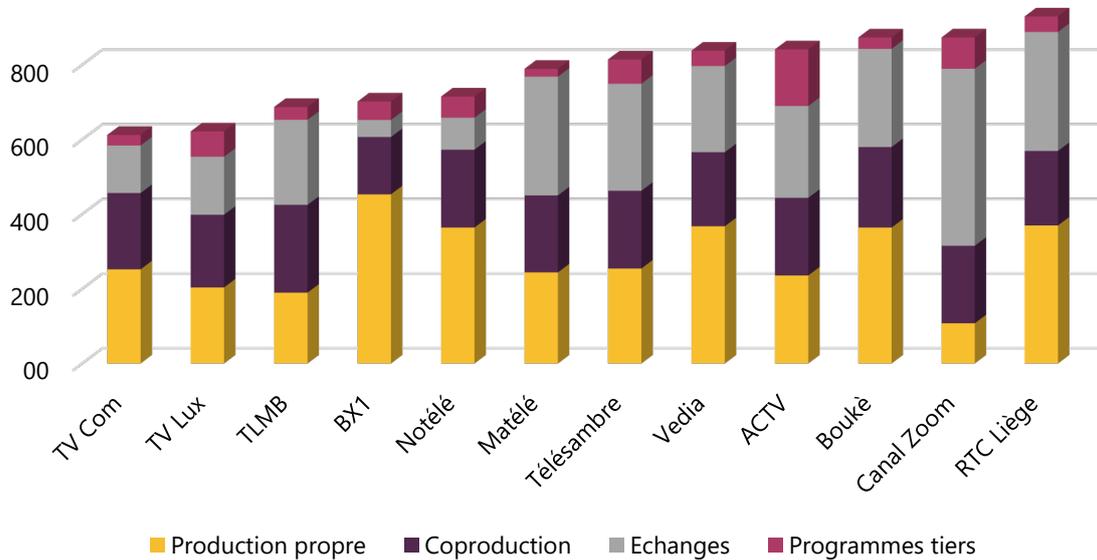


Fig4- répartition de la première diffusion annuelle globale par origine des programmes (en pourcentage)



Comme détaillé ci-dessus, les proportions par origine de programmes restent stables par rapport à 2020. Les coproductions baissent légèrement, au profit de la production propre. La figure ci-dessous détaille la répartition par éditeur.

Fig5- répartition de la première diffusion annuelle par origine des programmes (en heures)



La consultation du Réseau des médias de proximité

Le Collège exprime des réserves sur le fond quant à la qualification du programme « #[DJ]UST » de TV Lux en tant que production propre et les maintient². Cependant, afin de disposer de tous les éléments nécessaires à son appréciation, il décide, en conformité avec la Recommandation relative aux programmes de production propre des médias de proximité du 8 juillet 2021³ qui prévoit que « *le Réseau des médias de proximité pourrait jouer un rôle d'arbitre et de conseil dans la qualification comme production propre de certains cas « limite », faisant remonter une vision commune et coordonnée des éditeurs sur des problématiques de fond* » (préambule, 5.), de solliciter l'éclairage du Réseau des médias de proximité quant à la qualification de ce format spécifique.

Par ailleurs, les programmes « Toujours plus d'actu » et « L'édito » de BX1 sont des formats adoptant les codes de la radio filmée. N'ayant pas connu de modifications notables en 2021, le Collège continue de ne pas les comptabiliser en tant que production propre⁴. Toutefois, de manière prospective, il constate que ces formats ont récemment évolué de sorte que leur comptabilisation pourrait faire l'objet d'un réexamen lors du prochain contrôle. Afin de disposer de tous les éléments nécessaires à son appréciation, le Collège décide de consulter le Réseau des médias de proximité quant à la qualification de ces formats hybrides.

² Le développement du Collège et l'argumentation de l'éditeur sont détaillés dans l'avis n°101/2022.

³ <https://www.csa.be/document/recommandation-relative-aux-programmes-de-production-propre-des-medias-de-proximite/>

⁴ Cfr avis n°93/2022.

2 Missions

Les conventions récemment conclues entre le Gouvernement et les médias de proximité prévoient que chaque mission de contenu (information, développement culturel, éducation permanente et animation) soit dorénavant concrétisée par une durée minimale annuelle de programmes. Le contrôle du CSA évoluera en conséquence d'une logique d'occurrences (basée sur un nombre d'éditions et une fréquence de diffusion) à une logique de durées.

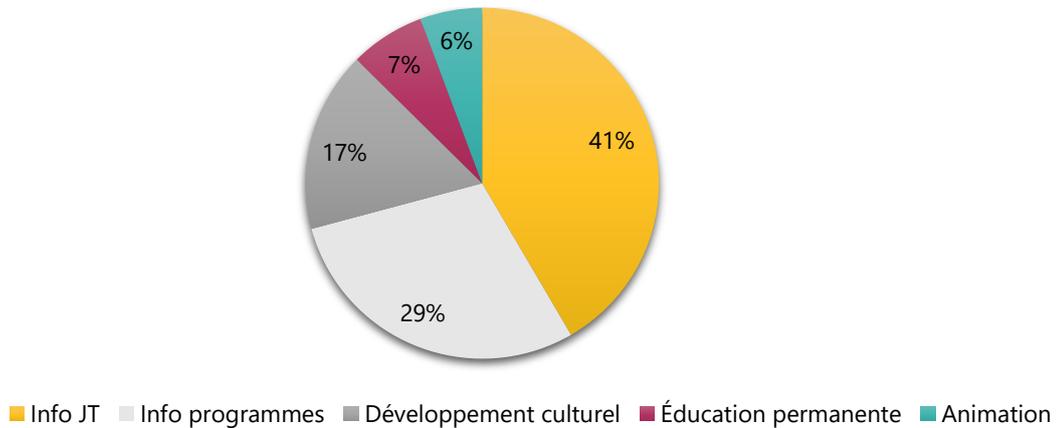
À l'occasion du présent contrôle, le CSA a catégorisé la production propre de chaque média de proximité au regard des quotas qui seront d'application pour les prochains exercices. Cet état des lieux vise à guider anticipativement les éditeurs dans d'éventuels ajustements de programmation. Conformément à la convention, les médias de proximité disposent d'une période transitoire équivalant à une année civile pour mettre en œuvre ces obligations. Le premier contrôle effectif des nouveaux quotas interviendra dès lors sur l'exercice 2023.

Le Collège constate globalement que le secteur rencontre d'ores et déjà les nouvelles obligations. Néanmoins, plusieurs éditeurs devront procéder à un rééquilibrage de leur programmation afin de concrétiser plus intensément certaines missions de service public, et ainsi pouvoir répondre aux objectifs quantitatifs fixés par leur convention, notamment en ce qui concerne l'éducation permanente et l'animation.

Le graphique ci-dessous représente la production propre totale des 12 médias de proximité répartie entre les 5 missions programmatiques de service public. Les catégories en jaune et gris clair (70% cumulés) symbolisent la catégorie « information », à savoir les journaux télévisés (41%) et les programmes hebdomadaires d'information (29%). C'est de loin la mission la plus concrétisée par les éditeurs, devant le développement culturel (17%). À l'inverse, l'éducation permanente (7%) et l'animation (6%) sont les missions dont les temps d'antenne sont les plus réduits.

L'article 9 des conventions porte que « *la mission prioritaire de la télévision locale est l'information d'intérêt local* ». Les nouvelles conventions portent néanmoins l'objectif d'une diversification de la programmation visant la revalorisation des missions moins concrétisées.

Fig6 – production totale, par mission (2021)



Le Collège relève enfin que des questions méthodologiques restent en suspens par rapport à l'interprétation des nouvelles conventions, notamment celle de savoir dans quelles proportions les coproductions et les captations pourront être comptabilisées au regard des différents quotas. Des contacts sont pris avec le cabinet afin d'obtenir des précisions sur ce point.

3 Conseils d'administration

La composition des conseils d'administration des médias de proximité est régie par le décret sur les services de médias audiovisuels et sur les plateformes de partage de vidéos⁵. Le législateur impose une répartition des sièges entre deux types d'administrateurs :

- Minimum 50% des sièges doivent être attribués à des représentants des secteurs associatifs et culturels de la zone de couverte. Ce quota vise à soutenir la mission socio-culturelle des médias de proximité.
- Maximum 50% des sièges peuvent être attribués à des mandataires publics et des représentants des services publics ou des pouvoirs publics énumérés de façon exhaustive à l'article 3.2.3-1, § 1^{er}, al. 3, du décret SMA. Ce maxima vise à garantir l'indépendance des médias de proximité.

Ces dernières années, le décret a connu plusieurs modifications visant à restreindre les possibilités pour les mandataires publics de siéger aux conseils d'administration des médias de proximité. Certains mandats sont ainsi devenus incompatibles, notamment ceux de membre d'un pouvoir législatif (fédéral, régional, communautaire) ou d'un pouvoir exécutif (fédéral, régional, communautaire, provincial et communal). D'autres mandats restent toutefois compatibles (dans le respect de la proportion maximale de 50% mentionnée ci-dessus) : membre de conseil provincial, communal, ou de CPAS (sauf présidence et vice-présidence), gouverneur de Province et membre d'un cabinet d'exécutif ou d'élu local.

⁵ Article 3.2.3-1 et suivants.

En mai 2021, Le CSA attirait l'attention du secteur sur la dernière modification intervenue. L'article 3.2.3-1 du décret du 15 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux plateformes de partage de vidéos porte dorénavant que : « *Le conseil d'administration du média de proximité doit être composé pour moitié au moins de représentants du secteur associatif et du secteur culturel qui ne sont pas des mandataires publics ou des représentants des pouvoirs publics ou des services publics* ». Cette nouvelle formulation est entrée en vigueur en date du 15 avril 2021. Toutefois, afin de laisser au secteur le temps de procéder aux ajustements nécessaires, le Collège décidait de ne contrôler l'application de cette disposition qu'à l'occasion du présent contrôle.

L'objectif du législateur est de revaloriser le statut de représentant des secteurs associatif et culturel en interdisant le mécanisme de la « double casquette », à savoir la possibilité pour certains représentants politiques de se prévaloir en parallèle d'un ancrage associatif afin d'être comptabilisés dans les deux catégories décrétales. Toutefois, si la notion de mandataire public est suffisamment cadrée par la législation, ni les travaux préparatoires, ni les commentaires du décret n'apportent d'éclairage quant à celle de « *représentant des pouvoirs publics ou des services publics* ». Elle donc laissée à l'interprétation du Collège.

À l'occasion du contrôle de l'exercice 2021, le CSA s'est entretenu avec certains médias de proximité quant à l'application de la modification décrétales aux profils de certains de leurs administrateurs. En suivi de ces échanges, il est apparu que la notion de « *représentant des pouvoirs publics ou des services publics* » est difficilement praticable, et qu'elle pourrait même, interprétée trop strictement, restreindre la possibilité de siéger pour des administrateurs pourtant exempts de toute forme d'engagement politique.

En vertu des travaux préparatoires du décret, la notion de mandataire public doit se référer en « *maintenant l'esprit et la lettre* » du décret abrogé du 5 avril 1993 relatif à la dépolitisation des structures des organismes culturels. Autrement dit, la double comptabilisation est interdite tant pour les titulaires d'un mandat politique au sens strict, que pour les membres de cabinets de ministres, de secrétaires d'État, de bourgmestres, d'échevins et de députés permanents. C'est d'ailleurs pour garantir cet effet que l'article 3.2.3-1, §1^{er}, al. 1^{er}, du décret SMA englobe non seulement les « *mandataires publics* », mais également les « *représentants des pouvoirs publics ou des services publics* ». En effet, les membres de cabinets entrant incontestablement dans cette seconde catégorie, ils ne peuvent plus combiner cette qualité avec celle de représentant des secteurs associatif et culturel.

Le Collège constate que la retouche apportée à l'article 3.2.3-1 du décret produit déjà des effets concrets. Les difficultés rencontrées par certains éditeurs dans le cadre du présent contrôle illustrent l'équilibre très fragile de leurs conseils d'administration au regard du prescrit décrétales, notamment eu égard à la proportion minimale de 50% d'administrateurs issus des secteurs associatif et culturel. Elles justifient pleinement les mises en garde répétées du Collège⁶.

⁶ Les avis et synthèses du Collège pointent notamment : le lien ténu existant entre certains administrateurs et les associations qu'ils sont censés représenter, des nominations essentiellement politiques entraînant la justification de l'ancrage associatif à posteriori, ainsi que des conseils d'administration qui rencontrent de justesse la proportion de 50% d'administrateurs issus des secteurs associatif et culturel et n'offrant dès lors que peu de stabilité quant au respect de la législation.

Cependant, en vertu de la liberté d'association, et sans éclairage complémentaire de la part du législateur, le Collège doit conférer une acception stricte à la notion de « *représentant des pouvoirs publics ou des services publics* », de sorte que la portée de la modification décrétales est finalement limitée. En effet, à l'échelle du secteur, seuls 2% des administrateurs sont concernés par l'interdiction de la double comptabilisation. Cette faible proportion n'empêche cependant pas la modification décrétales d'avoir un impact tangible à l'occasion du présent contrôle puisqu'un tiers des éditeurs s'est retrouvé en défaut d'atteindre le quota minimal de 50% des secteurs associatif et culturel. Ceci démontre l'équilibre fragile de certains conseils d'administration au regard des proportions prévues par le décret. Au terme de son examen des dossiers, le Collège notifie 2 griefs. Il auditionnera les éditeurs concernés.

Au surplus, le Collège rappelle que la proportion prescrite par le décret consiste en un minimum : « *une moitié au moins de représentants des secteurs associatifs et culturels* ». Le Collège constate d'ailleurs que certains médias de proximité excèdent durablement la proportion majoritaire requise et mettent en place un cadre stable pour assurer la représentation des secteurs associatifs et culturel.

Enfin, le Collège considère que l'interprétation à donner à la notion de « *représentant des pouvoirs publics ou des services publics* » pourrait nécessiter un éclairage de la part du législateur. Il convient en outre que ce dernier puisse mesurer l'impact de la modification décrétales au regard de ses intentions initiales. Les règles en matière de composition des conseils d'administration devront dès lors faire l'objet d'échanges ultérieurs, avec le législateur et avec le secteur, dans la perspective du prochain renouvellement des conseils d'administration des médias de proximité.

4 L'accessibilité des programmes

Le Règlement du Collège d'Avis du 17 juillet 2018 prévoit que des quotas de diffusion intermédiaires soient contrôlés de manière effective pour la première fois sur l'exercice 2021. Les médias de proximité doivent atteindre 50% des obligations définitives, ce qui signifie que :

- 17,5% de la programmation doit être rendue accessible via le sous-titrage ou l'interprétation en langue des signes ;
- 7,5% des fictions et documentaires diffusés aux heures de grande écoute⁷ doivent être rendus accessibles via la diffusion d'une version audiodécrite.

En 2022, les médias de proximité devront atteindre le deuxième palier d'obligations, à savoir 75% des quotas définitifs :

- 26.25% de la programmation accessible aux personnes en situation de déficience auditive (via le sous-titrage ou l'interprétation en LSF) ;
- 11.25% de fictions et documentaires diffusés avec une version audiodécrite durant les heures de grande écoute.

⁷ Définies par le Règlement du 17/07/2018 (article 1.11) : « heures de grande écoute » : tranche horaire de 13 heures à minuit.

4.1 Sous-titrage adapté et interprétation en langue de signes

Sur l'exercice 2021, les médias de proximité ont considérablement augmenté le volume de leurs programmes rendus accessibles par le sous-titrage adapté. Plusieurs types d'initiatives sous-tendent cette augmentation :

- embauche de personnel dédié à l'accessibilité ;
- formation des équipes à la production de sous-titrage adapté ;
- adaptation des grilles de façon à dédier des plages horaires spécifiques aux programmes rendus accessibles ;
- intensification des synergies entre éditeurs.

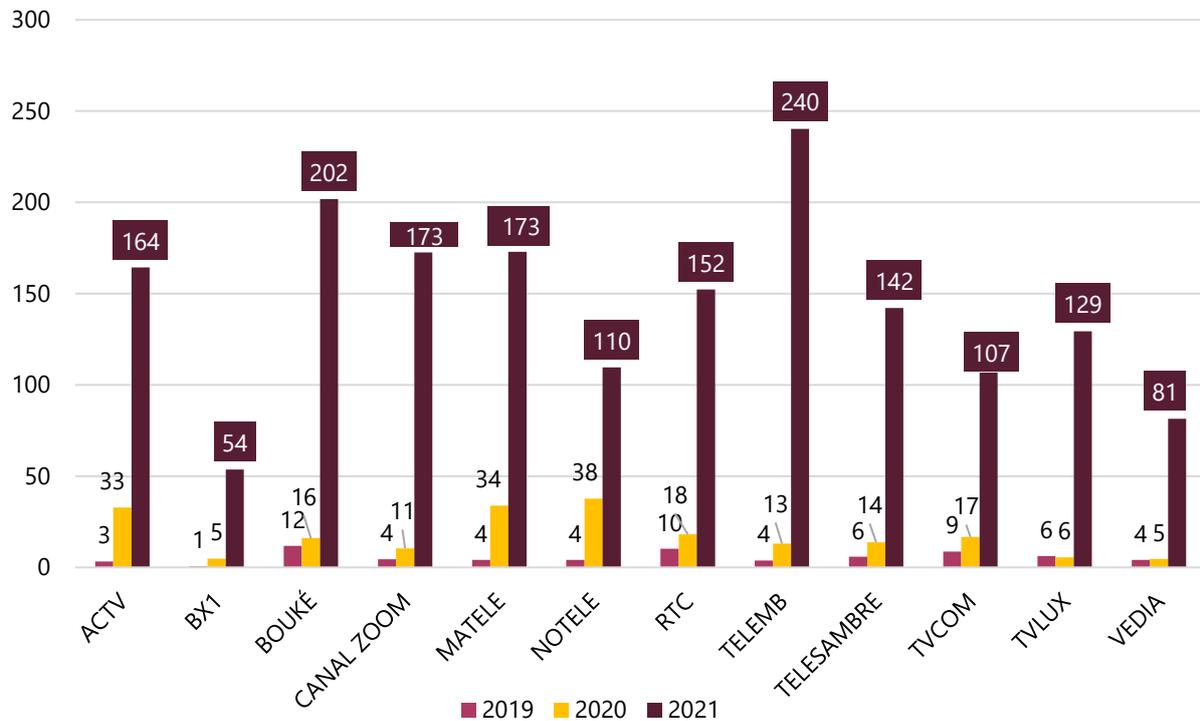
L'exercice est également marqué par la volonté des médias de proximité de rendre accessible leur journal d'information quotidien. Ainsi, 8 éditeurs ont entrepris des démarches qui devraient porter leurs fruits dès 2022.

Obligations :

- Un éditeur n'a pas atteint l'objectif de 17,5% de programmes accessibles aux personnes en situation de déficience auditive pour l'année 2021. Cette infraction ayant conduit à la notification d'un grief, le Collège auditionnera l'éditeur concerné.
- Les 11 autres médias de proximité proposent en moyenne 25% de leurs programmes avec un sous-titrage adapté ou une interprétation en langue des signes.
- Le CSA veille également au respect des critères de qualité prescrits par la Charte du Collège d'Avis du CSA du 26 novembre 2019. Les premiers monitorings réalisés sur des échantillons de septembre et décembre 2021 démontrent que ces critères de qualité sont globalement respectés. Le Collège a néanmoins procédé à des mises en garde lorsque nécessaire.

Le graphique ci-dessous illustre l'augmentation du volume de programmes rendus accessibles aux personnes en situation de déficience auditive depuis l'entrée en vigueur du Règlement, le 1^{er} janvier 2019⁸.

Fig7 - durée mensuelle moyenne de programmes rendus accessibles aux personnes en situation de déficience auditive en 2021 (en heures).



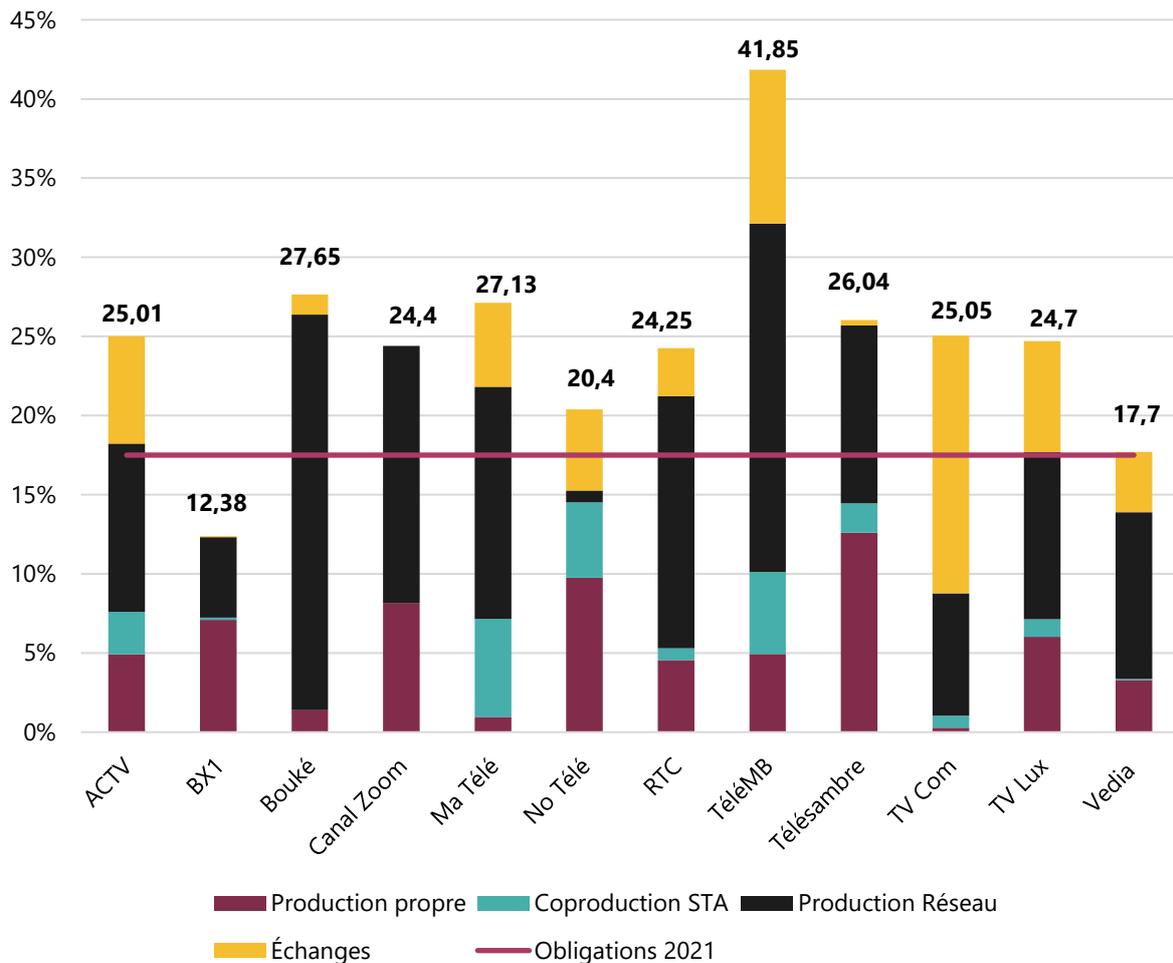
Rôle du Réseau :

- En 2021, le Réseau a continué de coordonner les phases de tests ainsi que les acquisitions en matériel et logiciel nécessaires à l'implémentation du Règlement. Les difficultés techniques liées à la diffusion des sous-titres semblent désormais surmontées.
- Le Réseau a recruté une équipe de professionnels de l'accessibilité afin de centraliser la production du sous-titrage des programmes les plus échangés entre médias de proximité. Ceci représente 136 heures de programmes en 2021.
- Dès lors, les programmes sous-titrés par le Réseau interviennent, en moyenne, pour 50% de la programmation accessible de chaque média de proximité, avec une forte variabilité (de 4% à 90%). Le rôle du Réseau des médias de proximité s'avère donc dans certains cas décisif pour permettre aux éditeurs d'atteindre les quotas fixés par le Règlement.

⁸ Conformément au Règlement, il est tenu compte de manière indistincte du sous-titrage et de l'interprétation en langue des signes.

- En outre, comme illustré par le graphique ci-dessous, les échanges de programmes entre médias de proximité représentent en moyenne 20% des programmes accessibles diffusés (avec une forte variabilité également, de 1% jusqu'à 65%).

Fig8 - programmes rendus accessibles par le sous-titrage adapté ou par l'interprétation en langue de signes



4.2 Audiodescription

Obligations :

- Pour l'exercice 2021, le quota de fictions et de documentaires audiodescrits diffusés aux heures de grande écoute n'atteint que 6% sur les 7,5% requis par le Règlement, pour 9 des 12 médias de proximité. Le Collège ne relève en effet qu'une seule occurrence, à savoir un documentaire diffusé

en décembre 2021. Ceci témoigne d'une prise en charge tardive de la mise en œuvre de cet axe du Règlement.

- Le CSA relève que seuls trois éditeurs ont rencontré le quota : par l'initiative spécifique de l'audiodescription d'un documentaire produit en propre pour l'un d'entre eux, par la rediffusion d'au moins l'un des deux documentaires audiodécrits pour les autres. Il salue leur esprit d'autonomie dans la prise en charge de cet enjeu d'intérêt général.
- En termes qualitatifs, les services du CSA ont monitoré le documentaire « Victor » diffusé sur les 12 médias de proximité le 11 décembre 2021, avec une version audiodécrite à destination du public en situation de déficience visuelle. Le Collège constate que l'audiodescription satisfait globalement aux critères de la Charte bien que l'on puisse regretter des descriptions parfois succinctes, notamment en ce qui concerne les personnages, leurs communications non verbales, de même que le cadre spatio-temporel (articles 21.2, 21.3 et 21.4 de la Charte). Le collège note également la présence de silences prolongés, sans audiodescription, susceptibles de « laisser le téléspectateur en attente ou dans le doute d'un dysfonctionnement technique » (article 20.9 de la Charte). Le Collège considère que cette marge d'amélioration doit guider les médias de proximité vers l'acquisition de piste d'audiodescription répondant au plus haut standard de qualité.

Rôle du Réseau :

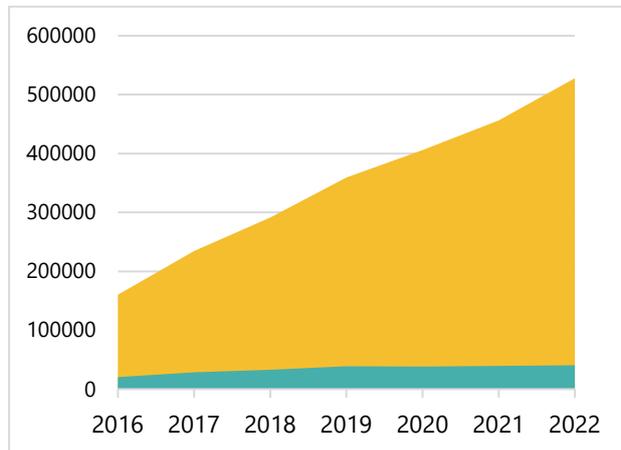
- Le Réseau joue également un rôle important en matière d'accessibilité à destination des personnes en situation de déficience visuelle puisqu'il négocie, pour l'ensemble des médias de proximité, les contrats d'acquisition de la plupart des programmes éligibles, notamment les fictions. Il lui incombe donc de veiller à intégrer l'audiodescription dans ces accords à chaque fois qu'une piste de qualité est disponible.

L'objectif n'étant pas atteint sur l'exercice 2021, le CSA ne peut que déplorer un manque de prévoyance dans le chef des médias de proximité. Les subventions allouées par le Gouvernement rendent cette situation d'autant plus questionnable⁹. Le CSA rappelle que l'enjeu de l'accessibilité des programmes implique l'intégration des besoins de deux publics spécifiques. Les efforts entrepris par le secteur des médias de proximité en matière de sous-titrage adapté ne peuvent donc totalement compenser ou justifier la non-atteinte des objectifs en matière d'audiodescription.

⁹ Le 11 octobre 2018, le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a approuvé l'allocation de crédits exceptionnels à la RTBF et aux médias de proximité, dont la liquidation est échelonnée sur une période de 5 ans à compter de 2019 et soumise à une évaluation annuelle sur base des coûts réels de l'année N-1. En 2021, le montant de la subvention accordée à chaque média de proximité équivaut à 47.500 € (une enveloppe de 570.000 € fut allouée au Réseau).

5 Présence des médias de proximité sur les réseaux sociaux

Fig9- audiences cumulées des médias de proximité sur Facebook (likes) et Twitter (followers)



En jaune : le nombre de « likes » cumulés des médias de proximité sur Facebook dépasse les 520.000 au 31 août 2022, ce qui constitue une augmentation de près de 16% par rapport à 2021 et de 30% par rapport à 2020. Les éditeurs les plus suivis sont RTC (85.000), Notélé (60.000) et TéléSambre (56.000).

En vert : les audiences des médias de proximité sur Twitter connaissent une augmentation globale de 4,5% par rapport à 2021.

Fait à Bruxelles, le 22 septembre 2022

DocuSigned by:
Mathilde Alet
8CA19B3ED537454...

DocuSigned by:
Karim Bourki
08013E62BA9E470...