

**MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES CULTURELLES**

L'ADAPTATION DES PROGRAMMES TELEVISES

AUX PERSONNES

SOURDES ET MALENTENDANTES

Octobre 2002

N° 38 - 02

**Jacques CHARPILLON
Inspecteur général
de l'administration
des affaires culturelles**

SOMMAIRE

Introduction	3
I - Une offre effective de sous-titrage sensiblement supérieure aux obligations juridiques récemment imposées aux chaînes.....	7
I - 1 - Une réglementation peu contraignante	7
I - 2 - Un volume de sous-titrage sensiblement supérieur aux seuils obligatoires	9
II - Une offre de programmes sous-titrés qui laisse insatisfaite une population nombreuse et mal prise en compte.....	12
II - 1 - Une offre de programmes sous-titrés aux caractéristiques peu satisfaisantes.....	12
II - 2 - Une population de sourds et de malentendants nombreuse et à la représentation sociale malaisée	16
III - Un dispositif volontariste et concerté pour améliorer rapidement le sort des téléspectateurs sourds et malentendants	20
III - 1 - Une montée des impatiences largement justifiée	20
III - 2 - La situation inique faite aux sourds et malentendants au regard de la redevance de l'audiovisuel.....	22
III - 3 - Pour une politique de rattrapage marquée par le volontarisme et la concertation.....	26
Conclusion.....	32

Introduction

“ Sans radio, comment connaître la revue de presse, quelle perception du monde environnant ? Sans le son, quelle signification revêtent les images de la télévision qui semblent fasciner mon entourage, voire déclencher chez eux des sentiments très forts ? ” Cette citation est tirée de l’avant-propos du rapport “ Le droit des sourds ” adressé au Premier ministre, le 30 juin 1998, par Mme Dominique Gillot, alors députée du Val d’Oise.

Ce rapport, qui fit date à l’époque, est représentatif de l’attention que les pouvoirs publics entendaient porter, à la fin des années 90, aux personnes frappées de déficience auditive.

Peu après, la loi du 1^{er} août 2000 modifiant la loi relative à la liberté de communication manifestait pour la première fois le souci de prendre en compte les difficultés d’accès de la population sourde et malentendante aux programmes diffusés par les télévisions hertziennes.

Enfin, le 23 mai 2001 était installée la commission nationale “ Culture/ Handicap ” coprésidée par les ministres chargés respectivement de la communication et du handicap ; cette mise place était une des suites du plan gouvernemental en faveur des personnes handicapées annoncé le 25 janvier 2000 devant le Conseil national consultatif des personnes handicapées. Quelques mois plus tard, l’un des quatre groupes de travail de cette commission nationale devait proposer “ la généralisation du sous-titrage par décodeur des principales émissions de télévision publique ou privée ”.

C’est dans un tel contexte que les deux ministres concernées, Mme Catherine Tasca et Mme Dominique Gillot, commandaient au printemps 2001 à l’Inspection générale de l’administration des affaires culturelles une mission d’étude aux fins d’évaluer les moyens mis en œuvre par les chaînes hertziennes pour adapter leurs programmes à la population sourde et malentendante (cf. la lettre de mission en annexe I).

La bonne compréhension du sujet suppose que soient présentés, en préalable, une définition sommaire de la surdité et les principaux moyens d’y adapter les programmes de télévision.

Qu’est-ce que la surdité ?

Les degrés de surdité sont classés en fonction du niveau de perte auditive. La mesure audiométrique se pratique à différentes fréquences et une moyenne est établie ; les handicaps associés font l’objet d’un pourcentage d’augmentation et la surdité asymétrique d’une pondération. Le calcul de la perte tonale moyenne permet des classifications dont les plus connues sont celles du Bureau international d’audiophonologie et de l’Organisation mondiale de la santé.

La déficience commence au-delà d'une perte moyenne de 20 décibels (db) et se caractérise de manière schématique comme suit¹ :

- . surdité légère : de -20 à -40 db : la voix faible n'est pas correctement perçue,
- . surdité modérée : de -41 à -55 db : la parole est perçue en élevant la voix, appareillage nécessaire,
- . surdité importante : de -56 à -70 db : la parole est perçue si elle est forte, lecture sur les lèvres (lecture labiale) indispensable,
- . surdité sévère : de -71 à -90 db : la parole n'est perçue qu'à voix très forte, appareil surpuissant nécessaire, trouble de l'élocution,
- . surdité très sévère : de -91 à -100 db : mutité possible, appareillage surpuissant et éducation spécialisée nécessaires,
- . surdité profonde : de -101 à -110 db : appareillage à transposition ou implant cochléaire nécessaires, apport gestuel indispensable,
- . surdité très profonde : de -111 à -120 db : appareillage à transposition ou implant cochléaire nécessaires, langue des signes indispensable,
- . cophose ou surdité totale : -121 db et au-delà : implant et langue des signes indispensables.

Une typologie simplifiée est établie à partir des seuils suivants :

degrés de surdité	perte auditive moyenne
légère	20 à 40 décibels
moyenne	41 à 70 décibels
sévère	71 à 80 décibels
profonde	supérieure à 80 décibels

Le langage commun distingue les sourds des malentendants : schématiquement, les premiers sont ceux qui ont perdu en moyenne au moins 90 décibels, les seconds se trouvent en deçà. Cette différence sémantique recouvre grosso modo la distinction à faire entre les personnes qui ne peuvent utiliser que des aides visuelles et celles qui peuvent aussi recourir à des aides sonores.

La classification médicale ne suffit pas par elle-même pour apprécier la situation réelle de handicap. D'autres facteurs déterminants sont à prendre en compte ; on citera plus particulièrement : la date de survenance de la déficience (surdité postlinguale - c'est-à-dire après l'acquisition de la langue orale -, surdité prélinguale), choix éducatif des parents, niveau d'études et milieu socioculturel, existence d'un handicap associé et capacités personnelles de compensation, attitude de l'entourage. Enfin, le niveau d'audition résiduelle où généralement les sons aigus sont plus mal perçus que les graves est une notion capitale puisqu'elle conditionne largement les solutions compensatrices à mettre en œuvre.

¹ d'après une fiche établie par l'Union nationale pour l'insertion sociale des déficients auditifs (UNISDA).

Quels sont les moyens d'adapter les programmes audiovisuels aux sourds et malentendants ?

Les déficients auditifs compensent leur désavantage essentiellement par la vue. Pour l'accès aux programmes audiovisuels, deux modes d'adaptation sont principalement utilisés : d'une part, l'apport gestuel qui, à partir de gestes diffusés en même temps que l'image, traduit les paroles prononcées ou décrit une situation donnée - il s'agit de la langue des signes française (LSF) -, d'autre part, l'adjonction à l'écran de caractères écrits qui remplissent les mêmes fonctions - c'est le télétexte -. Au risque de paraître tautologique, il convient de souligner que le résultat n'est satisfaisant pour les sourds et malentendants utilisant l'un et/ou l'autre de ces moyens qu'à la condition qu'ils pratiquent suffisamment bien la LSF et/ou qu'ils n'éprouvent pas de réelles difficultés de lecture.

L'utilisation de la langue des signes nécessite qu'un interprète soit filmé de manière à ce qu'il soit très visible et que ses expressions gestuelles soient diffusées en même temps que le sujet qu'il traite (discours, dialogues, description). L'écran est donc soit partagé entre les deux actions, soit orné d'une vignette dans laquelle s'incruste le traducteur en LSF. A noter que cela exige du téléspectateur une attention soutenue car il n'est aisé, pour personne d'ailleurs, de suivre simultanément deux actions différentes dans leur nature.

Le télétexte pour sourds et malentendants ne doit pas être confondu avec le sous-titrage linguistique consistant à traduire dans notre langue un programme originellement en langue étrangère ². Une première différence tient au fait que le premier n'est actionné que sur demande grâce à la télécommande, alors que la version originale sous-titrée est en quelque sorte "imposée" par incrustation à tous les téléspectateurs. Par rapport à cette dernière, et c'est une différence substantielle, le sous-titrage par télétexte présente un certain nombre d'avantages pour les sourds et malentendants dont les principaux sont : une bonne lisibilité par impression de sous-titres clairs sur un bandeau noir, une position du sous-titre variant selon celui qui parle, l'utilisation de couleurs différentes pour les voix off et les descriptions d'ambiance sonore, le calage du texte sur le rythme des images grâce à un taux de contraction adéquat.

Le télétexte pour sourds et malentendants est accessible gratuitement grâce à un décodeur qui est incorporé dès l'origine dans les téléviseurs d'un modèle récent (à l'exception des appareils de petit format). L'achat d'un décodeur à brancher sur le téléviseur par une prise Péritel est encore nécessaire pour les appareils d'un certain âge et aussi dans le cas d'enregistrement au magnétoscope, la plupart des décodeurs incorporés ne permettant pas les deux opérations à la fois ; le premier prix d'un décodeur est d'un plus de 150 €. Le télétexte est actionné par la télécommande en appuyant sur la touche télétexte, puis en composant le code d'accès 888 pour toutes les chaînes, à l'exception d'Arte accessible par la page 161. Les programmes bénéficiant d'un sous-titrage spécifique sont signalés dans la presse spécialisée par le sigle TXT, le

² les développements qui suivent parleront beaucoup de sous-titrage et des chiffres seront livrés ; il faudra comprendre **qu'il ne s'agit que du sous-titrage par télétexte dédié aux sourds et malentendants**, à l'exclusion du sous-titrage en français d'une version originale en langue étrangère.

pictogramme sur fond noir représentant une oreille barrée diagonalement du bas gauche au haut droit ou bien encore par le dessin d'un pavillon d'oreille.

*

* *

La mission commandée par les deux ministres a été confiée à Jacques Charpillon, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles ; elle n'a pu démarrer qu'au printemps 2002. A cette occasion ont été rencontrées une cinquantaine de personnes (cf. l'annexe II), principalement des représentants des directions des chaînes et des associations de sourds et malentendants, des agents des services administratifs compétents ainsi que quelques personnes qualifiées.

Dans une première partie, le présent rapport dresse un état des lieux consacré à la manière dont les chaînes s'acquittent de leurs obligations en matière d'adaptation de leurs programmes aux sourds et malentendants. La deuxième partie tente de caractériser à la fois l'offre de sous-titrage et la population concernée. Enfin, un volet de propositions est bâti dans le but de corriger les retards pris dans l'adaptation des programmes et l'injustice qui en découle pour les personnes qui en ont besoin.

I - Une offre effective de sous-titrage sensiblement supérieure aux obligations juridiques récemment imposées aux chaînes

Antérieurement à la loi du 1^{er} août 2000 modifiant dans son article 42 celle du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, aucune obligation légale n'était imposée aux diffuseurs hertziens pour qu'ils prennent en compte les difficultés des téléspectateurs souffrant de déficience auditive ; les questions de sous-titrage n'étaient alors abordées que dans le cas des films en version originale langue étrangère (cf. le décret du 27 septembre 1994).

Si cette légalisation de l'obligation d'adapter les programmes au bénéfice de la population sourde et malentendante constitue une avancée significative, il reste que le dispositif d'application n'est guère contraignant pour les chaînes, avec pour conséquence apparemment paradoxale un net dépassement par celles-ci des quotas imposés.

I - 1 - Une réglementation peu contraignante

Une distinction est à faire entre chaînes publiques et chaînes privées sur le plan des modalités juridiques de prise en compte du handicap auditif.

I - 1 - 1 - Les sociétés nationales de programmes

Elles se voient appliquer le nouvel article 43-11 selon lequel elles "favorisent par des dispositifs adaptés l'accès des personnes sourdes et malentendantes aux programmes qu'elles diffusent". Les cahiers des missions et des charges reprennent dans leur article 7 cette obligation à caractère général en la quantifiant, à l'exception d'Arte à qui la procédure du cahier des charges ne s'applique pas et de France 5 où il appartient au conseil d'administration de fixer le quota à sous-titrer.

A noter que les cahiers des missions et des charges font obligation aux chaînes publiques de consulter les représentants des téléspectateurs sourds et malentendants pour "adapter les conditions de diffusion des programmes à leurs difficultés et sur les émissions qui leur sont rendues accessibles". En revanche, une stipulation analogue ne se retrouve pas dans les conventions signées avec les chaînes privées.

I - 1 - 2 - Les chaînes privées

Elles relèvent de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 qui subordonne la délivrance des autorisations d'utilisation des fréquences à la conclusion d'une convention avec l'Etat représenté par le Conseil supérieur de

l'audiovisuel (CSA) ; dès lors, chaque convention reprend l'obligation de sous-titrage spécifique et la quantifie.

Les obligations faites à chacune des chaînes en 2002 sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Chaînes	Document de référence	Quota minimum annuel de sous-titrage	% de la programmation de la chaîne
F 2	cahier des charges approuvé par décret du 14 février 2001	1 000 h	11,41 %
F 3	cahier des charges approuvé par décret du 14 février 2001	500 h	5,70 %
F 5	cahier des charges approuvé par décret du 20 janvier 1995 et décision du conseil d'administration janvier 2001	900 h à partir de 2002	15,41 %
Arte	pas de cahier des charges	0	0
TF 1	convention signée (art. 33) le 8 octobre 2001	1 000 h	11,41 %
Canal +	convention signée (art. 17) le 20 novembre 2000	108 h (72 films long métrage)	1,23 %
M 6	convention signée (art. 34) le 24 juillet 2001	200 h à partir de 2002 (+200 h en 2003,04,05,06)= 1 000 h en 2006	2,28 % 11,41 % en 2006
	total général en 2002	3 708 h	7,05 %

Malgré les progrès prévus dans les toutes prochaines années, pour France 5 et M 6, les obligations faites aux chaînes restent sur le plan quantitatif à un niveau extrêmement modeste, quel que soit d'ailleurs leur statut. Au total, en 2002, l'obligation de **sous-titrage minimum** dont la totalité des chaînes doivent s'acquitter est limitée à **3 708 H**, soit seulement **7 %** de l'ensemble de leurs programmes³.

Outre cet aspect quantitatif, il convient de souligner qu'une totale liberté est laissée aux chaînes pour ce qui concerne le choix des émissions à sous-titrer selon le genre, le pourcentage de rediffusion, la répartition des programmes sous-titrés en fonction des heures de la journée ou les jours de la semaine. Pour autant, on ne peut dire que les responsables des chaînes abusent de cette grande latitude, puisque le volume d'heures de programmes effectivement sous-titrés et diffusés est sensiblement supérieure aux minima imposés.

³ La durée des programmes d'une chaîne se définit comme le **temps de diffusion à l'antenne, à savoir vingt-quatre heures sur vingt-quatre durant toute l'année (24 x 365 = 8 760 heures)** - à l'exception de France 5 et d'Arte qui se répartissent cette durée -. Pour permettre une comparaison parfaitement homogène entre les chaînes, cette référence est préférée au chiffre de 8 000 heures, parfois utilisé par les professionnels.

I - 2 - Un volume de sous-titrage sensiblement supérieur aux seuils obligatoires

I - 2 - 1 - Une brève histoire où le volontarisme est facteur de progrès ⁴

En 1975, année de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, les principales associations de sourds et malentendants regroupées au sein de l'Union nationale pour l'insertion sociale des déficients auditifs (UNISDA) obtiennent de haute lutte un journal télévisé hebdomadaire sur Antenne 2 avec deux présentateurs pratiquant la LSF ; aujourd'hui, France 2 diffuse, chaque jour, vers 11 H, un journal flash de quatre minutes traduit en LSF.

Une politique plus volontariste est mise en place au début des années 1980 (cf. le programme de mesures en faveur des sourds et malentendants arrêté au conseil des ministres du 8 décembre 1982).

Les chaînes hertziennes consentent les premiers efforts en matière de sous-titrage de leurs programmes, à charge pour le téléspectateur de se doter d'un boîtier décodeur ANTIOPE, remplacé ultérieurement (au 1^{er} janvier 1995) par la norme européenne CEEFAX, d'origine britannique.

Les sous-titrages par télétexte font leur première apparition sur Antenne 2, le 1^{er} novembre 1983 ; les autres chaînes suivent en 1984 pour la Une et FR 3 (rejointes ensuite par Canal + en 1994 et Arte en 1998).

Durant la décennie 80 et le début des années 90, le volume des programmes sous-titrés connaît une augmentation régulière, comme le montre le tableau ci-dessous.

Chaînes	1984	1989	1994	1999
La Une/TF 1	88 h 40	316 h 15	653 h 25	1 372 h 30
Antenne 2/France 2	164 h 55	466 h 15	910 h 50	1518 h 50
FR 3/France3	21 h 30	363 h 40	472 h 45	775 h 30
total	275 h 05	1 146 h 10	2 035 h	3 366 h 50

I - 2 - 2 - Une situation aujourd'hui contrastée où les résultats sont très au-delà des seuils de sous-titrage obligatoires

Même si au cours des années 2000 et 2001, l'augmentation du volume des heures sous-titrées a connu une sorte de palier, il reste que *l'offre des chaînes est très nettement supérieure aux obligations* inscrites dans les cahiers des charges ou les conventions en 2000 et 2001.

⁴ les dates et les chiffres proviennent d'un document fourni par la Fédération nationale des sourds de France (FNSF).

Le tableau ci-dessous en rend compte (les chiffres du volume d'heures sous-titrées sont fournis par le CSA à partir des déclarations faites par les chaînes).

Chaînes	Volume d'heures sous-titrées en 2000	Volume d'heures sous-titrées en 2001	Ecart 2001 / 2000	Ecart par rapport au quota minimum
France 2	1 560 h 15	1 711 h 52	+ 9,71 %	+ 71,18 %
France 3	899 h 10	888 h 04	- 1,23 %	+ 77,61 %
France 5	41 h 45	81 h 46	+ 95,84 %	(1)
Arte	48 h45	36 h	- 26,15 %	(2)
TF 1	1 868 h15	1 816 h05	- 2,79 %	+ 81,60 %
Canal +		682 h 30 (estimation)		+ 531 %
M 6	0	0	0	(1)
total		5 216 h 17		+ 100 %

(1) quota obligatoire à partir de 2002

(2) pas de cahier des charges

En 2001, le volume d'heures sous-titrées par l'ensemble des chaînes, soit 5 216 H 17, représente **une proportion de 10 % du total des heures de programmes diffusées**, toutes chaînes confondues.

Les années 2000-2001 marquent incontestablement un tournant : outre les trois grandes chaînes (France 2, France 3, TF 1) qui font traditionnellement un effort pour adapter leurs programmes, celles qui étaient restées à l'écart jusque là (France 5, M 6) s'engagent à un rattrapage avec plein effet à partir de 2002, à l'exception malheureuse et notable d'Arte.

Il est vrai que *la nécessité pour une chaîne de sous-titrer peut parfaitement tenir compte de son identité propre et des caractéristiques de sa grille*. Ainsi, France 5 fait porter l'essentiel de son effort sur les documentaires, M 6 sur la fiction et le dessin animé. Dans le même esprit, TF 1 a sous-titré, à compter de 2001, son émission pour la jeunesse "Pokémon" des mercredi et samedi matin ; à partir de 2003, ses journaux quotidiens de 13 heures et de 20 heures seront diffusés également avec des sous-titres pour sourds et malentendants.

Par ailleurs, *l'argument financier du surcoût dû au sous-titrage ne représente pas un obstacle insurmontable pour les chaînes*. Depuis 2000-2001, elles font désormais jouer la concurrence entre sous-traitants, beaucoup de laboratoires de sous-titrage utilisant d'ailleurs des intermittents du spectacle, après une période où l'Institut national des jeunes sourds disposait d'un quasi monopole. Le coût moyen d'une heure de sous-titrage est aujourd'hui de l'ordre de 25 €HT la minute, soit 1500 €HT l'heure.

Un autre signe de bonne volonté générale, sans aller jusqu'à parler de prise de conscience durable, est à trouver dans l'exercice d'harmonisation des normes

de sous-titrage qui, sur une initiative de TF 1, a été mené à bien par toutes les chaînes au printemps de cette année 2001.

Le fait que les chaînes offrent bien plus d'heures de sous-titrage qu'il ne leur en est demandé dans les cahiers des charges et les conventions les liant à la puissance publique ne doit toutefois pas faire illusion ; le constat n'est pas satisfaisant car l'offre de programmes sous-titrés demeure globalement insuffisante, notamment si on la met en regard de la population concernée par le handicap auditif.

II - Une offre de programmes sous-titrés qui laisse insatisfaite une population nombreuse et mal prise en compte

Les personnes sourdes et malentendantes forme une population au nombre considérable dont la représentation sociale est plus ou moins bien assurée ; en tant que téléspectateurs, elles se plaignent de l'insuffisant effort fait par les chaînes hertziennes pour adapter leurs programmes à leur handicap.

II - 1 - Une offre de programmes sous-titrés aux caractéristiques peu satisfaisantes

Le CSA enregistre la totalité des programmes diffusés par les chaînes hertziennes ; toutefois, ceux qui font l'objet d'un sous-titrage pour sourds et malentendants ne sont ni identifiés ni enregistrés comme tels. On ne peut donc demander des tris et des chiffres les concernant sur une période donnée.

Afin d'identifier, malgré tout, les principales caractéristiques de l'offre de programmes sous-titrés, la presse spécialisée des magazines hebdomadaires de programmes télévisés a été utilisée en substitut. Une période d'un mois, soit les quatre semaines consécutives du 11 mai au 7 juin 2002, a été finement observée.

Cependant, les chiffres qui ont été extraits doivent être considérés avec précaution pour plusieurs raisons : les programmes annoncés ne sont pas forcément ceux qui ont été effectivement diffusés (d'un magazine à l'autre, les informations données ne se recoupent d'ailleurs pas toujours), les temps calculés ne peuvent l'être avec une précision absolue en raison de la durée des pauses publicitaires qui reste inconnue, enfin, les relevés ont été faits manuellement et des erreurs matérielles sont possibles.

Les chiffres livrés sont à prendre comme des ordres de grandeur indicatifs venant à l'appui d'un raisonnement. Les tableaux chiffrés joints en annexes comportent trois tableaux par semaine observée (cf. les annexes XIII a,b,c,d) ainsi qu'une série de quatre récapitulations (cf. les annexes III, IV, V,VI).

Trois caractéristiques majeures se dégagent de l'observation quantifiée de l'offre de sous-titrage ; elles seront envisagées successivement du point de vue de son volume, de sa répartition vue du côté du téléspectateur, de la politique suivie par les chaînes.

II - 1 - 1 - Un volume globalement insuffisant

Au cours de la période d'observation, le volume moyen de programmes sous-titrés annoncés s'établit à **126 H 40 par semaine** (cf. l'annexe III), soit **18 h 05 par jour** ; en pourcentage, cela représente **12,5 % des programmes diffusés** par l'ensemble des sept chaînes hertziennes.

Ces ordres de grandeur sont corroborés, à peu de choses près, par la projection sur l'année complète 2002 des résultats 2001, augmentés des 1 100 heures que France 5 (pour 900 h) et M 6 (pour 200 h) se sont engagées à fournir à compter de 2002.

Il est clair que lorsqu'un téléspectateur sourd ou malentendant allume son téléviseur et fait le tour des chaînes françaises, il a plus de chances de trouver une émission non sous-titrée qu'une émission qui le serait.

Pour l'anecdote, on citera une expérience personnelle faite fin août 2002, en Grande-Bretagne, à Glasgow : le vendredi 23 août à l'heure de grande écoute du soir, quatre programmes sur cinq étaient sous-titrés (le cinquième retransmettait une rencontre d'athlétisme), le samedi 24 août à la même heure, tous les programmes étaient sous-titrés, le dimanche 25 août en milieu de matinée, quatre programmes sur cinq l'étaient.

Outre la question de la quantité de sous-titrage diffusé, il en est une autre qui revient de manière récurrente : c'est celle de la qualité des sous-titres lus sur l'écran du téléviseur. En effet, bon nombre de téléspectateurs sourds et malentendants se plaignent de la mauvaise qualité du télétexte de sous-titrage qui dégrade plus ou moins la lisibilité des caractères et diminue d'autant l'efficacité du dispositif. Ces altérations peuvent souvent être imputées à des conditions de réception du signal défectueuses (problèmes d'écho perturbant les informations numériques) ou à des conditions d'émission qui ne sont pas satisfaisantes (répartition inadéquate des signaux de télétexte entre des pages de télétexte de service ou d'information et le télétexte dédié aux sous-titres pour sourds et malentendants). C'est du moins la réponse qui est faite par la société Télédiffusion de France (TDF) aux protestations de certaines associations de sourds et de malentendants.

Il n'en demeure pas moins que si la transmission du signal CEEFAX utilisait quatre lignes de trame au lieu des deux actuelles, les conditions de réception s'en trouveraient nettement améliorées. Cela serait possible, semble-t-il, à la condition de libérer les lignes de trame qui sont encore dédiées au signal à destination des téléviseurs en noir et blanc, alors que le parc de ces appareils est aujourd'hui très réduit ; cela supposerait que l'obligation qui pèse à cet égard sur France 2, France 3 et TF 1 soit levée et que les textes réglementaires soient modifiés en conséquence. Il appartient à la direction du développement des médias de faire le nécessaire sur ce point. Si la formule préconisée se heurtait à des difficultés techniques imprévues, il serait alors utile de solliciter une expertise adéquate auprès du Conseil général des technologies de l'information placé auprès du ministre chargé de l'industrie.

II - 1 - 2 - Une répartition inégale de l'offre selon les jours de la semaine, le genre abordé ou le taux de rediffusion

Trois questions à propos de l'inégalité de l'offre méritent d'être évoquées, chiffres à l'appui. L'analyse de l'offre est ici faite toutes chaînes confondues.

- De quelle manière le volume des heures sous-titrées varie-t-il selon les jours de la semaine (cf. l'annexe IV) ?

L'étiage se situe autour de 15 à 16 heures quotidiennes le samedi et en milieu de semaine ; le dimanche et le lundi présentent une offre substantielle de près de 22 heures ; la moyenne quotidienne autour de 18 heures se retrouve le jeudi et le vendredi.

- Quelles sont les parts respectives des différents genres dans les 126 H 40 hebdomadaires de programmes sous-titrés (cf. l'annexe V) ?

La répartition entre les différents genres du volume d'heures sous-titrées est marquée par une forte disparité qui ressort nettement du tableau ci-dessous.

genres	% du volume de sous-titrage
fiction (films, téléfilms)	39 %
documentaires	17,5 %
séries	16,5 %
magazines	7,5 %
jeux	7,5 %
jeunesse	6,5 %
information	5,5 %

Pour mémoire, les émissions sportives sont extrêmement peu sous-titrées en proportion ; elles n'ont volontairement pas été dénombrées dans la période de référence car trop exceptionnelles (il s'agissait de la finale des internationaux de tennis de Roland Garros, du 27 mai au 7 juin 2002, soit un total de 36 heures). A noter l'absence, unanimement regrettée, parmi les genres sous-titrés d'émissions de divertissement comportant des plateaux avec débats, notamment sur des sujets de société.

Pour expliquer l'absence de sous-titrage des programmes de divertissement et la faible part réservée aux magazines, les responsables des chaînes invoquent la livraison tardive par les producteurs des produits qui leur ont été achetés (ex : le magazine "Capital" sur M 6 est souvent livré le samedi matin, la veille de sa diffusion le dimanche soir). Pour avoir le temps de réaliser un sous-titrage dans de bonnes conditions, il est nécessaire de disposer d'un délai de deux à trois semaines.

- Quelle sont les proportions de rediffusion des programmes selon les genres (cf. l'annexe VI) ?

Le tableau ci-dessous montre que la part prise par la rediffusion dans le volume hebdomadaire d'heures sous-titrées varie dans un rapport de un, pour les genres peu rediffusés, à deux ou trois, pour ceux qui le sont beaucoup.

genre	% de rediffusion
fiction (films, téléfilms)	71 %
séries	49 %
documentaires	43,5 %
magazines	39,5 %
jeux	31 %
jeunesse	22,5 %
information	0 %

Au total, on retiendra que **sur le volume global d'heures sous-titrées, 50 % sont de la rediffusion**, toutes chaînes confondues.

Outre son intérêt à titre d'information pour le téléspectateur, le taux de rediffusion est un élément à prendre en compte du point de vue économique puisqu'il amortit d'autant le surcoût occasionné par le sous-titrage.

A noter aussi que la proportion de rediffusion varie quelque peu selon les jours de la semaine (cf. l'annexe IV) : elle oscille entre 42 % le lundi et 62 % le mardi ; le samedi fait exception avec seulement 27 %.

II - 1 - 3 - La politique de sous-titrage varie sensiblement d'une chaîne à l'autre

Deux indicateurs permettent de caractériser cette politique (cf. l'annexe III) : le classement de la chaîne selon la part prise dans le volume de sous-titrage offert toutes chaînes confondues, la proportion que la chaîne sous-titre par rapport à l'ensemble de ses propres programmes.

- La part prise par la chaîne dans le volume global de sous-titrage

Dans ce premier classement, TF 1 arrive en tête : à elle seule, elle assure 27,5 % des 126 H 40 de sous-titrage à la disposition des téléspectateurs sourds et malentendants ; les chaînes publiques France 2 et France 3 ne sont pas très loin derrière avec respectivement 24,5 % et 21 % ; Canal + représente 16 % du total, France 5 la moitié moins avec 8,5 % ; M 6 ne figure que pour 2,5 % et Arte symboliquement pour 0,5 %.

- La proportion que la chaîne sous-titre de ses propres programmes

Ce deuxième palmarès classe chaque chaîne en fonction de la part qu'elle consacre au sous-titrage par rapport à l'ensemble de sa programmation : l'ordre de

classement est naturellement le même que précédemment, avec toutefois des pourcentages un peu différents. TF 1 sous-titre 20,5 % de sa programmation, suivie par France 2 avec 18,5 % et France 3 avec 16 % ; ensuite, arrivent Canal + pour 12 % et France 5 pour 9,5 % ; enfin, M 6 ne sous-titre que 2 % et Arte 1 %.

A la lecture de ces chiffres, il est tentant de comparer l'ensemble des sociétés nationales de programmes avec le groupe formé par les chaînes privées ; on objectera qu'il est difficile de dégager des éléments de comparaison pertinents tant la situation est disparate au sein de la même famille statutaire. Par exemple, l'on ne peut dire que les chaînes publiques sont meilleures que les chaînes privées ou l'inverse ; on retiendra, tout au plus, que c'est TF 1 qui fait le plus d'efforts en faveur des sourds et des malentendants.

Pour finir, il est bon de rappeler que les chiffres qui ont été présentés sont à considérer moins comme des indicateurs indiscutables susceptibles d'être opposés aux parties prenantes que comme des éléments d'information illustrant la situation actuelle. Cela suffit néanmoins pour démontrer que l'offre de programmes sous-titrés présente trop d'insuffisances pour correctement prendre en compte une population pourtant considérable.

II - 2 - Une population de sourds et de malentendants nombreuse et à la représentation sociale malaisée

A propos du rapport de cette population à la télévision, deux questions valent d'être posées : combien sont les sourds et les malentendants ? Comment s'organisent-ils pour faire valoir leurs vues ?

II - 2 - 1 - Une représentation statistique difficile mais néanmoins parlante

Dans son rapport du 30 juin 1998, Mme Dominique Gillot souligne l'insuffisance de données officielles et le risque d'amalgame entre des situations individuelles hétérogènes ne recouvrant pas les mêmes déficiences et les mêmes besoins. Reprenant les chiffres et analyses d'une enquête du ministère de la santé faite en 1992, elle avance que " la déficience auditive touche 7 % des Français, les personnes âgées représentent 60 % de cette population ".

Ainsi, quatre millions de personnes seraient concernées à des degrés divers ; la déficience peut être qualifiée de :

- légère pour 55 % d'entre elles,
- moyenne pour 33 %,
- sévère pour 9 %,
- profonde pour 3 %.

Dans son ouvrage remarquablement documenté " Les sourds dans la ville " (éditions ARDDS - 1999), Marc Renard regrette également le défaut de statistiques précises en raison " du désintérêt de l'Etat vis-à-vis des surdités acquises et de la difficulté du recensement ". Selon lui, le dénombrement précis des personnes sourdes et malentendantes pose problème en raison de divers

facteurs qui rendent ces dernières plus ou moins transparentes à la statistique. Ainsi, les élèves d'établissements spécialisés, les allocataires de prestations sociales, les porteurs d'appareils auditifs ne constituent qu'une partie de la population concernée ; les autres ne peuvent être recensés par ce biais ; en outre, la surdité s'accroissant avec l'âge, bon nombre d'individus ne sont plus repérés par les difficultés éprouvées face aux contraintes de la vie active ; enfin, un nombre non négligeable de malentendants ont du mal à s'assumer comme tels et sous-estiment, voire se dissimulent, leur propre déficience.

Marc Renard éclaire les chiffres français communément admis de comparaisons internationales, notamment européennes, à partir d'une enquête publiée en 1996 par l'International federation of the hard of hearing people (IFHOHP). En moyenne, 9 à 10 % des Européens sont sourds ou malentendants. Des écarts considérables existent entre les pays : de 1 % en Turquie et en Hongrie à près de 19 % en Allemagne et de 18 % en Grande-Bretagne. L'explication est à trouver principalement dans le fait que plus le pays est développé, meilleurs sont les services sociaux et les prises en compte de déficiences, celles-ci étant dès lors beaucoup mieux recensées. Pour l'auteur, " le ratio de 7 % pour la France, qui paraît important, est probablement sous-estimé et le chiffre réel doit être plus près du double ! "

Que ce pourcentage soit sous-estimé par rapport à la réalité, c'est tout à fait probable ; qu'il faille aller jusqu'à le doubler, cela semble hasardeux, aujourd'hui du moins, en raison des incertitudes quant à l'homogénéité des modes de dénombrement dans les différents pays. Cependant, une toute récente enquête de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) tend à montrer que notre pays se rapproche de la moyenne européenne.

En 1998 et 2000, un questionnaire d'enquête " Handicaps-Incapacités-Dépendance " a été administré par l'INSEE à plus de 12 000 personnes hébergées en institution ; un nombre identique de personnes vivant à domicile a fait l'objet de la même enquête en 1999 et 2001. Des premiers résultats, il ressort que près de 9 % de la population française souffre de déficience auditive : pour 2 % des personnes, elles ne sont atteintes que par cette seule déficience ; pour près de 7 %, elle est associée à d'autres déficiences, notamment motrice, l'âge étant un facteur aggravant. La différence entre hommes et femmes est sensible : ceux-là sont plus fréquemment atteints que celles-ci (10 % contre près de 8 %). Enfin, la population sourde et malentendante est constituée pour 67 % de personnes âgées de plus de soixante ans, pour 29 % de personnes entre vingt et cinquante neuf ans, pour 4 % de jeunes et d'enfants de moins de dix-neuf ans.

Finalement, on peut estimer à **environ 10 % le pourcentage de population frappée de déficience auditive**. Sachant que la France compte 61 100 000 habitants début 2002, la population des sourds et des malentendants se chiffre donc autour de **6 000 000 de personnes**. De plus, une tendance à l'augmentation régulière de ce nombre est à l'oeuvre du fait, d'une part, de l'allongement de la durée de la vie et, d'autre part, des conséquences, encore mal mesurées, des modes de consommation musicale par les jeunes générations (cf. le volume sonore excessif dans les " rave parties ", boîtes de nuit et baladeurs).

Ce chiffre de population est considérable comparée à d'autres : les personnes souffrant de déficience auditive sont dix fois plus nombreuses que les personnes en fauteuil roulant et entre trois et quatre fois plus que les aveugles et malvoyants. Pour autant, l'influence qu'exercent les sourds et les malentendants sur la société et les pouvoirs publics n'est pas à la mesure de leur importance numérique.

II - 2 - 2 - Une population à la représentation sociale malaisée

- La tentation du repliement est caractéristique du monde des sourds et des malentendants.

Cette sorte de réflexe s'explique de plusieurs manières, selon Marc Renard : la nature même de la déficience auditive qui contrarie la communication interindividuelle, l'âge moyen des sourds et malentendants qui est plutôt élevé, les séquelles du clivage historique et idéologique entre adeptes de la LSF et opposants à celle-ci, l'hétérogénéité des parcours et des situations individuels, l'absence de grands leaders médiatiques.

A l'exception des pratiquants de la LSF qui ont, pour la plupart, un grand sens de la communauté, le taux d'adhésion des sourds et malentendants à une association capable de les aider et de les représenter est particulièrement bas : il serait de l'ordre de 1 à 2 pour 1000, contre une proportion de 500 pour 1000 chez les paralysés ou les aveugles et malvoyants.

Une autre cause d'invisibilité sociale est due au fait que, trop souvent, les sourds ou malentendants sont absents ou en nombre très insuffisant au sein des multiples instances qui décident pour partie de leur sort ; cela est dommage car l'expérience vécue et sa relation directe sont irremplaçables en la matière.

- Une représentation associative à l'audience limitée

Par rapport à d'autres pays européens où les premières associations sont apparues dès la période de l'entre deux guerres et ont connu un certain développement, les associations françaises de sourds et malentendants connaissent une situation moins favorable.

Certes, on en compte plusieurs centaines sur l'ensemble du territoire, mais elles ne regroupent souvent qu'un petit nombre d'adhérents, au plus quelques dizaines pour beaucoup d'entre elles. Quasiment aucune ne dispose en propre de locaux dignes de ce nom, de personnels permanents professionnels, de véritables services sociaux. Leur fonctionnement et leur efficacité dépendent du dévouement personnel de quelques militants bénévoles surchargés. Malgré cela, certaines associations locales sont très actives dans leur région immédiate ou interpellent les responsables politiques sur des questions concernant l'ensemble des sourds et malentendants (Ex : l'AAMDS-SURDI 49 d'Angers, au sujet de la redevance de l'audiovisuel).

Au plan national, il est patent que la population sourde et malentendante n'a pas réussi à ce jour à s'organiser avec suffisamment d'efficacité pour constituer un groupe de pression capable de peser fortement sur les décisions.

Néanmoins, trois associations reconnues d'utilité publique sont regroupées au sein de l'Union nationale pour l'insertion sociale des déficients auditifs (UNISDA).

La première de ces trois associations est le Bureau de coordination des associations de devenus sourds (BUCODES) qui compte une vingtaine d'associations affiliées (Ex : l'Association de réadaptation et de défense des devenus sourds - ARDDS -, la Fraternité catholique des sourds - FCS -) ; la seconde association est le Mouvement des sourds de France (MDS) qui fédère une trentaine d'associations implantées localement, la troisième enfin est l'Association nationale des parents d'enfants déficients auditifs (ANPEDA) organisée en associations régionales. La présidence de l'UNISDA est assurée à tour de rôle, tous les cinq ans, par le président de l'une des trois associations membres ; en ce moment, c'est l'ANPEDA qui a cette charge, en la personne de Madame Nicole Gargam.

En dehors de l'UNISDA, il existe encore une fédération nationale, la Fédération nationale des sourds de France (FNSF) qui a quitté l'UNISDA il y a quelques années et regroupe en son sein une soixantaine d'associations, notamment à vocation régionale.

En effectifs, ces quatre "grandes" associations (BUCODES, MDS, ANPEDA, FNSF) ont chacune entre 2 000 et 3 000 adhérents au sens statutaire. En outre, il faut ajouter à cette dizaine de milliers de membres actifs, les adhérents de quatre autres associations qui sont membres également de l'UNISDA (cf. l'organigramme de la structure associative française en annexe VII).

En définitive, on peut situer le nombre de membres des associations de sourds et de malentendants entre 15 000 et 20 000.

*

* *

De modestes quotas obligatoires de programmes sous-titrés, une offre de sous-titrage insuffisante quantitativement et qualitativement, une population concernée peu influente, telles sont finalement les principales données d'une situation qui affecte plusieurs millions de personnes.

Ce décalage choquant doit être à l'évidence corrigé, la question la plus attendue est celle relative aux modalités et au calendrier.

III - Un dispositif volontariste et concerté pour améliorer rapidement le sort des téléspectateurs sourds et malentendants

Malgré quelques progrès enregistrés au cours des toutes dernières années, l'impatience est en train de monter chez les sourds et les malentendants ; il ne semble maintenant plus possible que les pouvoirs publics campent dans une attitude passive, d'autant que le médiateur de la République s'inquiète de l'inégalité entre téléspectateurs au regard de la redevance de l'audiovisuel.

Deux directions doivent être prises en priorité : d'une part, la consolidation des progrès enregistrés en 2000-2001, d'autre part, l'amélioration de l'information mutuelle entre les milieux audiovisuels et le monde de la " surditude " (pour employer le mot en usage au Québec).

III - 1 - Une montée des impatiences largement justifiée

On analysera ce que l'on ne peut encore nommer un mouvement général de protestation, mais ce qui est déjà une montée perceptible des impatiences, au travers de trois éléments d'explication : un manque vivement ressenti de diversité de l'offre de programmes adaptés, le coût relativement faible du sous-titrage, l'irritante comparaison avec les pays étrangers.

III - 1 - 1 - Le manque de diversité des programmes adaptés pour les sourds et malentendants est de plus en plus mal supporté

Lors de son audition par le Sénat à l'occasion du rapport sur la politique de compensation du handicap (rapport sénatorial n°369 2001-2002), *la présidente de l'UNISDA résumait parfaitement l'état d'esprit des déficients auditifs* : " Le sous-titrage à la télévision s'impose de lui-même. Or, les émissions sous-titrées systématiquement sont en nombre insuffisant et nous avons l'impression qu'on progresse peu dans ce domaine (...) et qu'il y en a de moins en moins. Les personnes sourdes en sont souvent réduites à ne regarder que les films étrangers sous-titrés en version originale. Ce qui leur manque, ce sont en fait des émissions en direct sous-titrées. Cette technique existe, mais rien n'a vraiment été fait jusqu'à présent alors qu'il s'agit pourtant d'un facteur d'intégration à la société et d'accès à la culture extrêmement important ".

Cette impression de disposer d'une offre moindre est à rapprocher de l'évolution générale des modes de consommation de programmes audiovisuels au cours des années 90.

Le département des études et de la prospective du ministère de la culture et de la communication (Enquête 1997 sur les pratiques culturelles des Français par Olivier Donnat, à La documentation française) apporte deux éléments d'information précieux : la consommation en volume est de plus en plus

importante (77 % des français regardaient en 1997 la télévision tous les jours ou presque contre 73 % en 1989 et la durée moyenne d'écoute hebdomadaire est passée de 19 à 21 heures). En second lieu, les modalités d'usage du téléviseur se sont considérablement transformées avec la nette augmentation de l'écoute flottante grâce à la télécommande (de plus en plus de téléspectateurs choisissent sur le moment leur émission, seulement 20 % d'entre eux la choisissent à l'avance contre 25 % en 1989, un quart des téléspectateurs allant désormais jusqu'à suivre plusieurs émissions à la fois, contre 12 % précédemment).

Sur la période, l'adaptation des programmes au profit des sourds et malentendants n'a pas progressé au même rythme, ce qui aujourd'hui ne peut que provoquer la frustration de ceux qui ne peuvent jouir de la faculté d'aller et venir d'un programme à l'autre, comme les autres téléspectateurs.

III - 1 - 2 - Le coût du sous-titrage est loin d'être prohibitif

Il a été signalé plus haut (cf. supra I-2-2) que le sous-titrage avait certes un coût, mais que celui-ci devait être relativisé.

Il convient de distinguer selon que *la fabrication du sous-titrage est faite au sein de la chaîne* ou sous-traitée à l'extérieur. La première formule reste l'exception ; on citera le cas de France 2 qui sous-titre de l'ordre de 300 heures par an de programmes (journaux quotidiens d'informations, messe dominicale, grands événements sportifs) grâce à une équipe d'une vingtaine de personnes, pigistes pour la moitié d'entre elles. A noter que cette formule en temps réel est plutôt employée pour les émissions réalisées en direct et à faible taux de rediffusion.

La sous-traitance du sous-titrage à des laboratoires extérieurs est en train de se développer et les chaînes auront sans doute tendance à la privilégier dans l'avenir. A titre d'exemple, pour un " 52 mn " de France 3 qui lui coûte 61 000 € HT, le prix du sous-titrage sous-traité est d'environ 1 100 €HT, ce qui représente un surcoût de 1,8 %. Pour une année de programmes, dont environ 900 heures sous-titrées - c'est le cas de France 3 et de France 5 -, ces chaînes ont prévu, pour 2002, une dépense de sous-titrage respectivement de l'ordre de 0,840 M€ sur un budget de programmes de 685,9 M€ (soit 0,12 %) et de 0,380 M€ par rapport à 83,8 M€ (soit 0,45 %).

Pour être complet, il faut ajouter à la rémunération des sous-traitants sous-titres, deux éléments de coût supplémentaire : d'une part, et avant la diffusion, le contrôle en interne du produit sous-titré livré grâce à au moins un poste de sous-titrage, d'autre part, un léger surcoût de travail au moment de la diffusion car la régie doit intégrer à la gestion des incrustations la cassette support du télétexte dédié aux sourds et malentendants.

III - 1 - 3 - La comparaison avec les pays étrangers ne peut qu'exacerber le mécontentement des téléspectateurs français sourds et malentendants.

Depuis longtemps, les intéressés savent qu'à l'étranger, notamment dans les pays de l'Union européenne, les chaînes de télévision font des efforts d'adaptation très supérieurs aux nôtres. Les publications des associations de sourds et malentendants s'en font souvent l'écho. *La politique mise en œuvre par les télévisions britanniques est régulièrement citée.*

Le tableau ci-dessous montre à quel point l'exemple britannique peut être cité comme modèle de ce qui devrait être fait dans notre pays en termes de pourcentage de programmes sous-titrés.

	BBC 1	BBC 2	ITV	Channel 4	Channel 5	S4C
12 derniers mois	76 %	72 %	73 %	74 %		43 %
Mai 2001	77 %	80 %	77 %	83 %	54 %	74 %
Juin 2001	76 %	70 %	78 %	82 %	52 %	81 %
Juillet 2001	78 %	75 %	77 %	84 %	55 %	79 %

Source : Hearing Concern, automne 2001

Pour beaucoup de sourds et malentendants français, le sentiment de frustration a tourné à l'exaspération lors de *la période électorale du printemps 2002 durant laquelle ils ont eu le sentiment d'être considérés comme des citoyens de seconde zone*. En effet, très peu de programmes ont été sous-titrés à cette occasion, à l'exception de la seconde partie de quelques journaux télévisés " Elections 2002 " sur France 2 et des spots officiels de la campagne sur France 3. Aussi, le Collectif des associations pour l'accès des sourds à l'audiovisuel (CAASA) a-t-il interpellé les candidats, peu avant les deux tours de l'élection présidentielle, pour leur demander leurs intentions en matière de sous-titrage et de traduction en LSF (cf. l'annexe VIII a). De même, la FNSF fait circuler une pétition pour obtenir davantage de traduction en LSF et de sous-titrage à la télévision ; elle devait être remise courant 2002 au CSA, aux présidents des chaînes et à l'Assemblée nationale (cf. l'annexe VIII b).

Parallèlement, on observe que la frustration évoquée se double d'un sentiment d'injustice dès lors que la plupart des déficients auditifs sont assujettis au paiement de la redevance de l'audiovisuel.

III - 2 - La situation inique faite aux sourds et malentendants au regard de la redevance de l'audiovisuel

Le faible volume des programmes sous-titrés et leur manque de diversité font que le téléspectateur français sourd et malentendant n'accède aujourd'hui à la télévision que sur un mode dégradé. En bonne logique, le montant de la redevance dont il doit s'acquitter comme possesseur d'un téléviseur devrait pouvoir bénéficier d'une réduction correspondante. Malheureusement pour lui, cette

mesure de compensation n'est ouverte que de manière très restrictive, créant ainsi une situation d'injustice.

III - 2 - 1 - Des conditions d'exonération de la redevance de l'audiovisuel extrêmement restrictives.

- La sévérité du système est due à l'exigence du cumul de deux conditions

Pour bénéficier de l'exonération totale, le décret du 30 mars 1992 (cf. l'article 11) exige une double condition. La première tient à la reconnaissance par les commissions départementales techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) d'un taux d'invalidité de 80 % ; en gros, cela correspond à une perte auditive supérieure à 80 décibels pour chacune des deux oreilles, ce qui limite la prise en compte aux sourds profonds, selon le classement du Bureau international d'audiophonologie.

La seconde condition à remplir est de disposer de ressources personnelles annuelles inférieures à la limite fixée par l'article 1417-I du code général des impôts pour le dégrèvement d'office de la taxe d'habitation en faveur des titulaires de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse - FSV - (soit 44 530 F en 2001 pour la première part du quotient familial).

- Deux observations peuvent être formulées à l'encontre de ce régime

En premier lieu, le niveau de handicap exigé du téléspectateur (perte auditive de plus de 80 décibels) est deux fois plus élevé que celui au-delà duquel l'écoute de la télévision devient pénible (perte auditive supérieure à 40 décibels) : les populations concernées sont dans le premier cas de l'ordre de 300 000 personnes et dans le second de 2 500 000 personnes, ce qui signifie qu'un nombre tout à fait considérable de personnes doivent payer la redevance de l'audiovisuel pour un service sensiblement dégradé.

En second lieu, il est loisible de s'interroger sur le bien fondé de la condition de ressources imposée. L'économie de ce régime ne peut se comprendre qu'en référence à une logique d'attribution de prestations sociales. Or, il ne s'agit pas du tout de cela puisque la redevance de l'audiovisuel s'apparente plutôt à la rémunération d'un service offert par la diffusion hertzienne. Si l'on admet cette définition de bon sens, l'alternative est la suivante : ou le service est rendu dans des conditions d'efficacité égale pour tous ceux qui en bénéficient et l'exonération n'a pas lieu d'être, ou ce n'est pas le cas et le prix du service doit subir une réfaction quel que soit le niveau de ressource de l'utilisateur.

Enfin, on n'aura garde d'oublier que la redevance de l'audiovisuel concerne également le domaine de la radio (en 2002, la société nationale Radio France reçoit 446,92 M€ provenant du produit de la redevance). La question de l'utilisation de la radio par les sourds et malentendants se passe de commentaire puisque les palliatifs d'adaptation utilisés pour la télévision sont ici inopérants.

III - 2 - 2 - Une situation inique qu'il est urgent de corriger

- Le principe d'équité entre téléspectateurs est manifestement rompu

La revendication d'une exonération au profit des déficients auditifs est portée par les différentes associations représentatives, même si certaines d'entre elles craignent qu'une telle réforme ne serve de prétexte aux chaînes pour ne pas augmenter leur volume de sous-titrage. La réforme espérée consiste à aligner le taux qui serait appliqué aux sourds et malentendants sur le pourcentage de programmes sous-titrés par l'ensemble des chaînes publiques et privées.

Saisi par le Mouvement des sourds de France (MDS), le médiateur de la République s'est prononcé en ce sens dans sa proposition de réforme 01-R8 du 9 juillet 2001 " Réduction du montant de la redevance de l'audiovisuel au profit des sourds et des malentendants " (cf. l'annexe XII) ; le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a été saisi à l'époque. La réduction du montant proposée est basée sur le volume de programmes non sous-titrés diffusés par les chaînes financées par la redevance. Cette réduction ne devrait pas être inférieure à 85 % du montant total de la redevance ; le pourcentage de réduction arrêté ne pourrait être révisé à la baisse qu'en cas d'augmentation substantielle de la proportion d'émissions sous-titrées (au minimum 20 %).

En outre, le médiateur fait droit au double reproche exposé plus haut. Dans sa proposition de réforme, la condition de ressources personnelles disparaît et le périmètre de la population éligible est singulièrement élargi du fait que la notion d'incapacité permanente partielle se substitue à celle d'invalidité à 80 %, ce qui permet d'inclure dans le champ d'application de la réduction les personnes affectées d'une perte auditive d'au moins 40 décibels, soit les catégories de surdités dites moyenne, sévère et profonde (environ 2 500 000 bénéficiaires potentiels).

- Un embarrassant dilemme dont il est impérieux de sortir rapidement

Un tel élargissement du champ des bénéficiaires se traduirait par une augmentation extrêmement lourde du remboursement par le budget général de l'Etat des exonérations ainsi consenties, ce remboursement intégral étant de droit depuis la loi du 1^{er} août 2000. En supposant qu'un peu plus de la moitié des 250 000 sourds⁵ titulaires actuellement de la carte d'invalidité à 80 % remplissent la condition de ressources personnelles, le moins perçu remboursé aujourd'hui sur le budget de l'Etat serait de l'ordre de 15 M€; l'application de la réforme proposée par le médiateur ferait passer ce montant à plus de 247 M€⁶. Ces chiffres sont à rapprocher du coût du sous-titrage de 50 % de l'ensemble des programmes, à savoir près de 16 M€ selon l'estimation faite plus loin (cf. III. 3. 1. 1^{er} point).

⁵ estimation issue de la récente enquête de l'INSEE précédemment citée.

⁶ pour mémoire, le montant de la compensation de l'ensemble des exonérations (toutes catégories de personnes exonérées : invalides tous handicaps, personnes âgées non imposées ou bénéficiaires du FSV) était en 2001 de 413,78 M€ pour un nombre de comptes exonérés de 3 461 000 (une même personne peut avoir deux comptes, domicile principal et domicile secondaire) ; source : projet de loi de finances 2001 et 2002.

Il est patent que le médiateur s'est contenté de raisonner en pure équité, sans tenir compte des implications financières à la charge du budget de l'Etat ; on ne peut d'ailleurs le lui reprocher car il est là dans son rôle de défenseur du principe d'égalité.

En définitive, la question du rétablissement de l'équité entre téléspectateurs peut être traitée de deux manières différentes : soit, et c'est la méthode employée par le médiateur, on traite les conséquences d'un fâcheux état de fait - à savoir, un service dégradé pour une partie de ses usagers qui doivent aujourd'hui le payer comme s'il était satisfaisant - ; soit, on remédie aux causes qui en sont à l'origine en augmentant significativement le volume des programmes adaptés pour les téléspectateurs sourds et malentendants.

Il convient de rappeler que les associations représentatives donnent la priorité davantage à cette deuxième voie et ne se tournent vers celle de l'abattement du taux de la redevance qu'en désespoir de cause, constatant que le pourcentage de programmes sous-titrés n'était encore que de 10 % en 2001 et probablement de 12 % en 2002.

Enfin, on n'aura garde d'oublier que l'approche du problème par le biais de l'exonération de la redevance a pour inconvénient supplémentaire de laisser de côté la moitié du volume total de programmes diffusés par les chaînes puisque la redevance ne concerne pas celles à statut privé.

Ainsi, plutôt que de chercher à dédommager à grand frais les téléspectateurs sourds et malentendants, il est de loin préférable d'augmenter rapidement et sensiblement le volume des programmes adaptés pour eux.

III - 3 - Pour une politique de rattrapage marquée par le volontarisme et la concertation

Une double observation liminaire peut être faite : jusqu'en 2000, la loi n'imposait pas aux chaînes hertziennes d'adapter leurs programmes pour les sourds et les malentendants ; le piètre résultat français, en termes de pourcentage de sous-titrage réalisé, n'est sans doute pas étranger à cette timidité législative.

En second lieu, les échanges d'information sont insuffisants entre le monde audiovisuel et celui des déficients auditifs, bien que maints responsables manifestent intérêt et bonne volonté, de part et d'autre ; une meilleure organisation de la connaissance mutuelle et des échanges s'impose donc.

III - 3 - 1 - Consolider la politique des quotas obligatoires

Les points de vue des parties sont, sans surprise, diamétralement opposés. Les dirigeants des chaînes ne sont pas favorables à un durcissement de leurs obligations inscrites dans les cahiers des missions et des charges ou dans les conventions ; de leur côté, les responsables des associations de sourds et malentendants ne voient pas d'autre solution que ce durcissement pour progresser rapidement (ex : le BUCODES demande 90 % de sous-titrage d'ici fin 2005, la FNSF 100 % à l'horizon 2009).

Il convient donc de proposer des mesures réalistes en ayant toujours à l'esprit que **presque 50 % des 6 000 000 de déficients auditifs ne peuvent pleinement profiter de la télévision** qu'à la condition d'y trouver des programmes adaptés.

- Le rattrapage doit porter en priorité sur le sous-titrage des programmes.

Avant de proposer un plan pluriannuel de rattrapage, il convient d'examiner en particulier le cas de trois chaînes qui présentent quelque anomalie.

La première anomalie concerne France 3 dont le quota retenu dans son cahier des missions et des charges est limité à 500 heures de sous-titrage par an, soit la moitié moins que le seuil appliqué aux autres chaînes publiques ou privées. Avec un fonctionnement de vingt-quatre heures sur vingt-quatre et un faible pourcentage de programmes régionaux par décrochage national, on voit mal ce qui justifie aujourd'hui un tel régime.

La seconde anomalie concerne France 5 dont le cahier des missions et des charges ne fixe aucun quota, laissant ce soin au conseil d'administration de la chaîne ; même si ce dernier a pris de bonnes résolutions pour les exercices 2002 et 2003, il serait normal d'intégrer l'obligation quantifiée dans le document liant la chaîne à l'Etat, conformément d'ailleurs au vœu du CSA dont le président a demandé au ministre chargé de la communication d'agir en ce sens (cf. la lettre du 5 avril 2002, en annexe IX).

Le cas particulier d'Arte est plus délicat à résoudre. Cette chaîne porte de l'intérêt aux questions relatives à l'adaptation des programmes en faveur des déficients sensoriels : ainsi, elle expérimente actuellement le procédé de l'audiovision qui assure aux aveugles et malvoyants des commentaires descriptifs leur rendant accessible l'émission diffusée. Plus important est le projet de recherche-développement ARTUS (Animation réaliste par tatouage audiovisuel à l'usage des sourds) ; Arte y est associé à plusieurs partenaires scientifiques en vue de mettre au point un système dont le principe est que les informations du télétexte servent à animer un personnage virtuel dont les mouvements des lèvres complétés par ceux des doigts de la main traduisent les paroles en langage parlé complété (LPC) - la LPC est une technique basée sur la lecture labiale complétée par des signes pratiqués par le locuteur pour différencier les sosies labiaux où la forme des lèvres est la même pour plusieurs phonèmes, par exemple p et b -.

S'agissant du sous-titrage pour sourds et malentendants, Arte a tendance à considérer qu'elle en est exonérée du fait de son engagement sur le sous-titrage en français de fictions ou de documentaires diffusés en version originale : ainsi, durant le mois observé entre le 11 mai et le 7 juin 2002, le pourcentage de ce dernier représentait 17,5 % des programmes, celui spécifiquement dédié aux déficients auditifs n'était que de 1 %, soit à peu près la proportion enregistrée sur l'année 2001. La société Arte-France bénéficie d'un statut qui la dispense d'un cahier des missions et des charges de chaîne publique et, partant, du contrôle exercé par le CSA. Toutefois, un contrat d'objectifs et de moyens, signé le 27 mars 2002 pour la période 2002-2005, la lie à l'Etat actionnaire dont elle a reçu, en 2002, 183,53 M€ Lors de l'examen de l'exécution de l'exercice 2002, prévu au premier semestre 2003, l'Etat pourrait demander que le souci de "meilleure accessibilité des programmes par le téléspectateur" (cf. l'objectif n°1.3, à la page 8 du contrat) se manifeste également au profit du téléspectateur sourd et malentendant.

*Le plan de rattrapage suggéré a pour **objectif général le sous-titrage de 50 % des programmes, toutes chaînes confondues.***

L'adaptation des programmes doit se faire d'abord en rattrapant le retard le plus criant, à savoir celui concernant le volume d'émissions sous-titrées. Cette priorité de premier rang en faveur du sous-titrage se justifie par le fait que la très grande majorité des sourds et malentendants sait lire - même si pour certains c'est avec quelque difficulté - ; à l'inverse, ceux qui pratiquent la LSF sont une toute petite minorité (3 % pour le Centre socio-culturel des sourds de Vincennes, 2,5 % selon Marc Renard, 1 % d'après la récente enquête "Handicaps-incapacités-dépendance") et ce, malgré l'image contraire véhiculée par les médias au cours des dernières années. En outre, il faut savoir que la lecture labiale qui est une aide réelle pour un certain nombre de gens est inopérante dans le cas des fictions ou documentaires d'origine étrangère et doublés en français.

Le tableau ci-dessous indique le calendrier à suivre, le rythme d'augmentation de l'offre de sous-titrage et son coût. Voir également l'annexe X.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% de programmes sous-titrés	15 %	22 %	29 %	36 %	43 %	50 %
Nombre d'heures sous-titrées	7 880 h	11 560 h	15 240 h	18 920 h	22 600 h	26 280 h
coût annuel supplémentaire	0,9 M€	2,2 M€	2,2 M€	2,2 M€	2,2 M€	2,2 M€

Il est donc suggéré, sur six années (2003-2008), une progression régulière de 7 points par an du pourcentage d'heures sous-titrées par rapport à la totalité des programmes diffusés par l'ensemble des chaînes ; cela représente annuellement une augmentation de 3 680 heures de sous-titrage, soit un coût de sous-traitance évalué à 2,2 M€ (le calcul est effectué de la manière suivante : 1 500 € l'heure sous-titrée × 3 680 heures = 5,5 M€ ÷ 2,5 de coefficient de rediffusion). L'année 2003 connaît une augmentation de seulement 3 points (15 % contre 12 %) par rapport à l'année précédente, soit un coût supplémentaire de 0,9 M€

Cette progression théorique invite les chaînes à faire un effort supplémentaire qui reste parfaitement régulier d'une année sur l'autre. Pour les téléspectateurs, l'avantage se trouve dans une augmentation rapidement sensible de l'offre de sous-titrage. Ainsi, **presque le tiers des programmes serait sous-titré au bout de trois ans**, contre environ 12 % avant le démarrage du plan.

Reste évidemment à répartir entre les chaînes l'effort à fournir chaque année. On doit imaginer, comme l'a fait le président du CSA dans sa lettre citée plus haut (cf. l'annexe IX), que les chaînes publiques en prennent une part significative, par exemple entre la moitié et les deux tiers. Cela ne ferait d'ailleurs qu'accentuer la situation actuelle (2 717 H 42 en 2001 pour les sociétés nationales, 2 498 H 35 pour les chaînes privées).

Par ailleurs, il conviendra de tenir compte des volumes de sous-titrage actuellement atteints par les chaînes et qui sont très différents de l'une à l'autre, les efforts respectifs de rattrapage à fournir n'étant, par conséquent, pas les mêmes.

A noter que ce plan de rattrapage est purement quantitatif et se présente comme un cadrage général ; il laisse volontairement toute latitude aux chaînes pour choisir les genres et les émissions à sous-titrer, les jours et les heures à privilégier ainsi que le nombre de rediffusions à prévoir. Il faut en effet que les responsables puissent adapter les nouveaux impératifs de sous-titrage des programmes à l'identité de leur chaîne et à l'attente de leurs téléspectateurs.

• La priorité donnée au sous-titrage ne doit pas faire oublier la traduction en langue des signes (LSF)

Il faut rappeler que le volume des programmes faisant l'objet d'une traduction en LSF est aujourd'hui indigent. Il s'agit du Flash Info quotidien de quatre minutes sur France 2, du magazine hebdomadaire de vingt-six minutes " L'oeil et la main " sur France 5 et de la retransmission sur France 3 les mardi et mercredi, pendant la durée de la session parlementaire, de l'heure de questions au gouvernement à l'Assemblée nationale. Ces adaptations de programmes ont le grand mérite d'exister et les trois chaînes concernées peuvent en être remerciées ; pour autant, l'offre totale annuelle reste limitée à environ 70 heures.

La reconnaissance officielle de la LSF date seulement de 1992 et a encore aujourd'hui besoin d'être consolidée. A l'instar de ce qui se passe chez nos voisins européens, notamment belges et espagnols, les chaînes françaises doivent

s'associer au mouvement général en faveur du “ bilinguisme ” pour les sourds et malentendants et programmer davantage d'émissions traduites en LSF.

Il serait bienvenu qu'une chaîne publique montre l'exemple, notamment avec un journal d'information hebdomadaire traduit en LSF et reprenant les principales actualités de la semaine ; il devrait être diffusé (et également rediffusé) à une heure bien choisie. A noter que l'interprète en LSF devrait être filmé en grandeur nature au côté du présentateur pour éviter les inconvénients d'une vignette incrustée de trop petite dimension. Ce journal pourrait en même temps faire l'objet d'un sous-titrage, le téléspectateur restant en toute hypothèse libre d'y accéder ou non par sa télécommande.

S'agissant du coût de la traduction en LSF, il se chiffre à environ 150 € de l'heure pour rémunérer l'interprète.

Cette répartition planifiée des volumes supplémentaires de sous-titrage et de traduction en LSF ne peut évidemment pas être arrêtée à ce stade ; une concertation approfondie est en effet nécessaire avant de modifier les obligations contenues dans les cahiers des missions et des charges ainsi que dans les conventions liant les chaînes à l'Etat.

III - 3 - 2 - Améliorer l'information réciproque entre les responsables des chaînes et les représentants des associations de sourds et malentendants

Au-delà de l'apparente bonne volonté des uns et de l'impatience des autres, la situation actuelle souffre d'un double manque : une connaissance très lacunaire de l'usage de la télévision par les déficients auditifs et de leurs attentes vis-à-vis des chaînes, et en second lieu, une communication insuffisante entre les responsables audiovisuels et ceux des associations les plus représentatives. Aussi, deux types de mesures doivent-ils être proposés pour y remédier.

• Il est indispensable qu'une enquête de public vienne enrichir les connaissances existantes sur les pratiques et les attentes des téléspectateurs sourds et malentendants.

Les chaînes, pas plus que les associations, ne disposent d'une somme de données quantitatives et qualitatives incontestables et à jour. Les décisions sont prises de manière empirique et les actions de “ lobbying ” pâtissent de ce manque d'argumentaire dans un milieu où les études et les enquêtes sont des éléments de pilotage courants.

On pourrait imaginer que, début 2003, les deux ministères concernés par la question prennent l'initiative de commander la collecte et l'analyse des premières données relatives aux pratiques et aux attentes des sourds et malentendants. France Télévisions pourrait être également associé au financement de l'opération dont le coût total peut être évalué entre 80 000 et 90 000 €. Par la suite, ce serait aux chaînes qu'il reviendrait d'actualiser les données, par exemple tous les deux ans.

L'enquête porterait sur environ un millier de personnes et s'appuierait sur la méthodologie utilisée par le service des études du ministère de la culture et de la communication ainsi que sur la pratique professionnelle des chaînes en matière de sondage. La conception et l'administration de l'enquête se feraient en étroite collaboration avec les principales associations de sourds et de malentendants.

Même fragmentaires, certaines enquêtes, par exemple celles de l'INJS lors d'une journée "portes ouvertes" et de Swiss TXT apportent des éléments d'information intéressants (cf. l'annexe XI a et b). Toute une série d'items renseignés sont en effet précieux pour les responsables de programmes : fréquence d'écoute, émissions sous-titrées préférées, demandes de sous-titrage, heures d'écoute, qualité des sous-titres (vitesse, fidélité au texte, couleurs), type de matériels utilisés, appréciations sur les différentes chaînes, etc.

• La rencontre et la concertation doivent être mieux organisées entre les dirigeants des chaînes et les responsables des associations représentatives.

Actuellement, les responsables des chaînes sont assez démunis pour prendre en compte les attentes de leurs téléspectateurs sourds et malentendants. Ils le font plutôt par défaut, soit en appliquant la formule "pas de nouvelles, bonnes nouvelles", soit à la suite de protestations ponctuelles - mais pas toujours significatives - recueillies par le service de réponse au courrier des téléspectateurs (ex : France 2 reçoit ainsi deux ou trois lettres par mois de téléspectateurs sourds ou malentendants). En outre, il n'existe pas de coordination véritablement organisée entre les chaînes en matière de politique d'adaptation des programmes en faveur des déficients auditifs.

De leur côté et à leur corps défendant, les responsables des associations agissent trop souvent en ordre dispersé et au coup par coup pour que leurs interventions puissent avoir un poids suffisant.

A l'occasion de l'année 2003, une première conférence "déficients auditifs et télévisions" pourrait être organisée à l'invitation des deux ministères concernés : elle se tiendrait à l'automne 2003 et serait consacrée à la mise en oeuvre du plan de rattrapage proposé, aux résultats de l'étude de public et aux suites que comptent y donner les chaînes. Bien entendu, une rencontre de ce type doit être soigneusement préparée à l'avance et précédée d'échanges bilatéraux. Elle pourrait être renouvelée tous les deux ans si la formule se révèle convenablement, comme il est probable.

Enfin, le concours du CSA devrait être sollicité pour la fourniture d'éléments d'information à partir de l'enregistrement des programmes des chaînes. Dans les mois qui viennent, il faudrait qu'il soit en état d'identifier, parmi les enregistrements qu'il effectue, les programmes sous-titrés de manière à pouvoir procéder à des tris sélectifs à la demande. Ces renseignements seront nécessaires non seulement à des fins d'observation mais aussi de contrôle des engagements pris par les chaînes ; il faut rappeler qu'actuellement les chiffres publiés concernant le volume de sous-titrage émanent des seules déclarations des chaînes.

Conclusion

L'énoncé du problème de l'adaptation des programmes télévisés aux sourds et malentendants est simple : d'un côté, une insuffisance de l'offre de sous-titrage de la part des chaînes hertziennes, en volume et en diversité, de l'autre, une forte insatisfaction d'une population nombreuse qui peine à faire valoir ses droits.

Le libéralisme législatif qui prévalait dans la période antérieure à la loi du 1^{er} août 2000 où il n'était pas demandé expressément aux chaînes d'adapter leurs programmes, pas plus que les nouvelles obligations limitées à un niveau trop modeste n'ont permis d'obtenir des résultats véritablement satisfaisants pour les téléspectateurs sourds et malentendants. Au vu de cette expérience, on peut avancer que la solution réside dans un plan de rattrapage national mis en œuvre au nom du principe d'équité et de non discrimination entre usagers, l'objectif final étant que le téléspectateur sourd et malentendant puisse disposer, d'ici à fin 2008, d'au moins 50 % de programmes sous-titrés.

La répartition entre les chaînes des efforts à consentir ne peut se faire que dans la concertation et à la lumière des attentes formulées par les déficients auditifs. Les sociétés nationales seraient appelées à jouer un rôle exemplaire : le toilettage des cahiers des missions et des charges des chaînes de France Télévisions ainsi que du contrat d'objectifs et de moyens d'Arte France devrait être mis à l'ordre du jour ; dans le même esprit, devrait être prévu l'ajustement des conventions passées avec les chaînes privées.

Profitant du lancement, en 2003, de l'année européenne des personnes handicapées, **le plan de rattrapage préconisé serait mis en place selon l'échéancier ci-dessous.**

1 - Fin 2002 : annonce à la commission nationale " Culture-Handicap " des suites à donner au présent rapport.

2 - Fin 2002 : demande au CSA de se préparer techniquement à identifier, dès 2003, dans ses enregistrements les émissions adaptées pour les sourds et malentendants.

3 - Début 2003 : information des chaînes publiques et privées sur les intentions du gouvernement, demande de propositions de leur part quant à leur inscription dans le plan de rattrapage prévu.

4 - Début 2003 : en liaison avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, concertation avec le médiateur de la République pour que l'augmentation du volume de programmes sous-titrés ait la préférence sur une extension du régime d'exonération de la redevance de l'audiovisuel.

5 - Courant 2003 : réalisation de l'enquête de public sur les pratiques et les attentes des téléspectateurs sourds et malentendants.

6 - Mi 2003 : négociations avec les chaînes à l'occasion de l'examen des résultats de l'année 2002, avec pour objectif de fin d'année la modification des cahiers des missions et des charges de France 2, France 3, France 5, du contrat d'objectifs et de moyens d'Arte et enfin des conventions avec TF 1, Canal +, M 6.

7 - Fin 2003 : tenue de la première conférence bipartite “ déficients auditifs et télévisions ”, avec pour ordre du jour principal l'examen des premiers résultats de l'enquête de public et les avancées prévues par les chaînes pour l'adaptation de leurs programmes.