

RECOMMANDATION RELATIVE A LA DIVERSITE DU PAYSAGE RADIOPHONIQUE ET A L'EQUILIBRE DES FORMATS

En application de l'article 9.1.2-3, § 1^{er}, 12^o du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (ci-après décret SMA), le Collège d'autorisation et de contrôle a adopté la recommandation de portée générale suivante.

INTRODUCTION

Les articles 2.2-2, 2.2-3 et 3.1.3-4 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos confient au Collège d'autorisation et de contrôle du CSA (ci-après « Collège ») diverses missions visant à garantir la transparence, le pluralisme, l'équilibre et la diversité de l'offre radiophonique, tant dans le cadre de l'appel d'offres que tout au long de la période d'autorisation.

Le Règlement d'ordre intérieur du CSA en son article 53¹ décrit de manière plus détaillée comment le Collège procède à l'analyse de la diversité et à l'attribution aux projets radiophoniques des formats (et éventuellement des formats secondaires et/ou des sous-formats).

La présente recommandation expose la manière dont le Collège procède à ces missions dans le cadre de l'appel d'offre pour l'attribution d'une radiofréquence destinée à la diffusion d'un service sonore en mode analogique, publié le 14 juillet 2021 au Moniteur belge. Elle est structurée de la manière suivante :

1. L'approche du Collège d'autorisation et de contrôle de l'article 3.1.3-4 ;
2. La qualification de la zone dont dépend la radiofréquence attribuable ;
3. La définition des formats et des sous-formats de radio ;
4. La répartition des formats dans la zone concernée.

¹ Article 53. § 1^{er} – « En application de l'article 55 (3.1.3-4) du décret, le Collège précise la manière dont il entend « assurer une diversité du paysage radiophonique et un équilibre entre les différents formats de radios, à travers l'offre musicale, culturelle et d'information ».

§2 – Pour ce faire, le Collège procède d'abord à un regroupement des lots de fréquences et de réseaux de fréquences disponibles dans l'appel d'offres en zones géographiques qu'il définit préalablement, notamment sur base des travaux du Gouvernement pour l'établissement du cadastre.

§3 – Le Collège adopte parallèlement une méthode de qualification des projets en fonction de leur contenu, en vue de leur attribuer un format et éventuellement un sous-format. Le Collège peut aussi, si c'est pertinent prévoir une qualification secondaire pour chaque candidature. Il se base sur le cahier des charges de l'appel d'offres, ainsi que sur les travaux antérieurs du CSA.

§4 – Enfin, le Collège détermine la méthode de répartition des formats et, le cas échéant, des sous-formats définis au § 3 pour chacune des zones définies au § 2.

§5 – Au plus tard un mois avant l'expiration du délai fixé dans l'appel d'offres pour la remise des candidatures, la répartition en zones définie au § 2, la méthode de qualification des projets en termes de formats et de sous-formats établie au § 3, ainsi que la méthode de répartition des formats dans chaque zone établie au § 4 sont adoptés dans une recommandation publiée sur le site web du CSA. »

1. APPROCHE DU COLLEGE

Art. 3.1.3-4 du Décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos

L'article 3.1.3-4 du décret SMA confie au Collège d'autorisation et de contrôle la compétence pour accorder les autorisations aux éditeurs de services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre et lui impose notamment de veiller « à assurer une diversité du paysage radiophonique et un équilibre entre les différents formats de radios, à travers l'offre musicale, culturelle et d'information ».

Il est dès lors souhaitable que le Collège d'autorisation et de contrôle adopte de manière transparente des critères pour apprécier si les autorisations qu'il accorde garantissent une diversité du paysage radiophonique et un équilibre entre les différents formats et éventuels formats secondaires et/ou sous-formats de radios, à travers l'offre musicale, culturelle et d'information.

A cet effet, le Collège adopte des critères de rattachement à des formats et des sous-formats de radio (voir titre 3).

La présente recommandation se base sur plusieurs recommandations antérieures. La première est une recommandation relative au paysage radiophonique de la Communauté française du 5 novembre 2003². Dans celle-ci, le Collège d'autorisation et de contrôle avait déjà défini certains principes qui devraient présider, en amont, à la mise en œuvre des articles 3.1.3-4, 8.2.1-1 et 8.2.1-7 du décret afin de rencontrer l'objectif de pluralisme, de diversité et d'équilibre du paysage radiophonique. Il avait notamment souligné que, pour assurer la liberté et respecter les attentes du public d'accéder à une offre plurielle, chaque auditeur de la Communauté française doit pouvoir recevoir, outre les services de la RTBF, au moins une radio en réseau généraliste, un choix de formats radiophoniques spécifiques (musicaux, thématiques ou visant des publics particuliers) et au moins une radio indépendante, l'analyse de la diversité étant à réaliser à la fois au niveau de l'ensemble de l'offre et dans chacune de ses dimensions catégorielles et géographiques.

Autre ressource pertinente : la recommandation relative à la diversité du paysage radiophonique et à l'accès du public à une offre plurielle en radiodiffusion sonore du 29 août 2007³.

Concernant les formats, la présente recommandation reprend les typologies de formats utilisées lors de l'appel d'offre global de 2019, incluant la caractérisation en sous-format pour les radios de format généraliste.

Enfin, la présente recommandation doit se lire en combinaison avec le vade-mecum relatif au traitement des offres en réponse à l'arrêté du 30 juin 2021 fixant un appel d'offre pour l'attribution d'une radiofréquence destinée à la diffusion d'un service sonore en mode analogique, qui sera publié à la fin du mois d'août 2021. Ses annexes 4, 5 et 7 traitent, plus particulièrement de la manière dont le Collège entend mettre en œuvre la présente recommandation

² <http://www.csa.be/documents/439>.

³ <http://www.csa.be/documents/673>.

2. QUALIFICATION DE LA ZONE DONT DEPEND LA RADIOFREQUENCE ATTRIBUABLE

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 juin 2021 fixant l'appel d'offre (Moniteur belge du 14 juillet 2021) contient un lot unique consistant en une seule radiofréquence analogique à destination d'une radio indépendante.

Se fondant sur ses recommandations antérieures, le Collège procède au regroupement des lots de radiofréquences en fonction de bassins économiques et socioculturels pertinents.

Pour effectuer cette répartition, le Collège a pris en considération les critères suivants :

- La nature et la destination du lot (réseau ou radio indépendante, commune d'implantation) ;
- Les cartes de couvertures théoriques établies par le Service général de l'audiovisuel et des médias ;
- La densité de population de la commune où est situé l'émetteur ;
- Le nombre d'émetteurs situés dans une même commune ;
- La proximité d'un centre urbain.

Le Règlement d'ordre intérieur, article 58, précise en outre que le Collège pourra rectifier la présente recommandation s'il s'avère, à l'ouverture des offres, que sa méthode de répartition des formats et des zones est en inadéquation avec les possibilités offertes par les candidatures déposées.

Afin de mieux appréhender la diversité et l'équilibre du paysage, le Collège d'autorisation et de contrôle qualifie de la manière suivante le lot analogique unique destiné à une radio indépendante : le lot est situé dans une zone grande ville.

Une zone grande ville regroupe des émetteurs qui sont localisés dans des communes où la population est supérieure à 80.000 habitants. Une même zone « Grande ville » présente plusieurs lots, dont les zones de couverture peuvent se recouvrir.

La zone Bruxelles grande ville comporte 11 radiofréquences analogiques, dont 10 sont d'ores et déjà attribuées :

Fréquence	Date d'attribution	Format
BRUXELLES -101.9	11/07/2019	Expression
BRUXELLES -104.3	En appel d'offre	En appel d'offre
BRUXELLES -105.4	11/07/2019	Expression
BRUXELLES -106.1	11/07/2019	Communautaire
BRUXELLES -106.8	11/07/2019	Communautaire
BRUXELLES -107.2	11/07/2019	Thématique
BRUXELLES -107.6	11/07/2019	Communautaire
BRUXELLES -87.7	11/07/2019	Expression

BRUXELLES -90.2	11/07/2019	Communautaire
BRUXELLES -92.1	11/07/2019	Expression
BRUXELLES -97.8	11/07/2019	Thématique

3. DEFINITION DES FORMATS

Préambule : les critères qui suivent ne constituent pas des critères d'évaluation qualitative d'un projet mais des critères descriptifs permettant de rattacher chaque projet à un format primaire, éventuellement un format secondaire et, dans le cas des radios de format généraliste, un sous-format.

Chaque format et chaque sous-format est le produit d'un faisceau de traits caractéristiques qui, bien que présentant une certaine cohérence, ne sont pas toujours tous réunis. C'est pourquoi le rattachement à l'un de ces formats et éventuellement à l'un des sous-formats peut varier en intensité en fonction du nombre de traits qui peuvent être observés dans un projet donné.

Les candidats restent libres de proposer, par leur offre, un service qui s'éloignerait des critères listés ci-dessous.

Dans le cadre du traitement des candidatures, chaque projet se verra attribuer un format primaire et éventuellement un format secondaire et/ou un sous-format. Cette qualification vise à objectiver la répartition des formats au sein du paysage de la Fédération Wallonie-Bruxelles dans le cadre de l'analyse de la diversité.

Pour le projet qui se verrait autorisé au terme de la présente procédure, cette qualification initiale pourrait éventuellement évoluer au cours des neuf années d'autorisation, moyennant accord du Collège d'autorisation et de contrôle dans le cadre de la procédure décrite au § 2 de l'article 3.1.3-7 du décret SMA.

Dans la procédure de traitement des offres, l'attribution des formats se fait en amont de l'évaluation des offres. En effet, sur de nombreux critères, la comparaison entre les candidats recevables⁴ et conformes⁵ se fait au sein du même format.

⁴ Cfr article 56 du R.O.I. du Collège d'autorisation et de contrôle, appliqué dans l'annexe 2 du Vade-mecum relatif au traitement des offres en réponse à l'arrêté du 30 juin 2021 fixant un appel d'offre pour l'attribution d'une radiofréquence destinée à la diffusion d'un service sonore en mode analogique, en application de l'article 54 du R.O.I. du Collège d'autorisation et de contrôle,

⁵ Cfr article 57 du R.O.I. du Collège d'autorisation et de contrôle, appliqué dans l'annexe 3 du Vade-mecum relatif au traitement des offres en réponse à l'arrêté du 30 juin 2021 fixant un appel d'offre pour l'attribution d'une radiofréquence destinée à la diffusion d'un service sonore en mode analogique, en application de l'article 54 du R.O.I. du Collège d'autorisation et de contrôle.

Cette étape décrite à l'annexe 4 du vade-mecum est tout à fait indépendante de l'évaluation qualitative du critère 3°, a), visé à l'article 4 de l'arrêté fixant l'appel d'offre, dont l'évaluation est décrite à l'annexe 6.1 du vade-mecum (critère 7 « Originalité »). Contrairement à l'attribution d'un format à chaque projet, l'évaluation de ce critère 3°, a) peut rapporter des points aux candidats en fonction de **l'originalité intrinsèque** des projets déposés (en matière de spécificité de grille de programmes, de publics cible visés ainsi que de capacité des projets à les toucher et de variété de la programmation musicale).

Radios géographiques

Les éléments suivants contribuent à qualifier une offre de radio géographique :

- Dans le public cible, mention d'un critère de rattachement géographique, combinée à l'absence de mention d'un sous-public particulier (âge, trait culturel, catégorie socioprofessionnelle, ...) ou à la mention d'une diversité de sous-publics ;
- Dans le projet, mention d'un intérêt particulier pour une zone géographique bien définie (commune, sous-région, province, ...) ;
- Diffusion de programmes d'information ou de services spécifiques à la zone géographique visée : information culturelle ou générale locale, information de service locale ;
- Dans la programmation, présence d'éléments susceptibles de favoriser le lien social entre les habitants de la zone géographique visée, notamment la diffusion de programmes qui permettent aux auditeurs d'intervenir à l'antenne ;
- Programmation musicale majoritairement généraliste ou fortement structurée en fonction des tranches horaires ;
- Structure de contrôle dominée majoritairement par des personnes établies dans la zone géographique visée ;
- Intégration dans le tissu médiatique, culturel ou associatif local : partenariats, espaces concédés, organisation d'autres activités à caractère culturel, etc. ;
- Moyens d'existence basés sur le marché publicitaire local, le soutien des acteurs locaux et/ou l'apport (notamment volontaire) de personnes établies dans la zone géographique visée.

Radios communautaires⁶

Les éléments suivants contribuent à qualifier une offre de radio communautaire :

- Dans le public cible, il est fait mention d'un trait culturel particulier (origine, langue, conviction religieuse et philosophique, ...) permettant d'identifier une communauté d'individus. La programmation s'articule autour du rattachement au trait culturel : par exemple, usage d'une

⁶ Le terme de « radio communautaire » est à ne pas confondre avec le terme de « réseau à structure communautaire » : la radio communautaire désigne une radio qui s'adresse et s'intéresse à une communauté particulière (voir la définition du format communautaire) alors que le réseau à structure communautaire désigne les réseaux qui, grâce à plusieurs fréquences, couvrent le territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles, soit Bruxelles et la Wallonie.

langue, information en provenance du pays d'origine, information générale et/ou culturelle orientée en fonction d'un point de vue philosophique particulier, diffusion d'œuvres musicales en lien avec le trait culturel (origine, langue, connotation religieuse, ...)

- Le projet est conçu par et pour la communauté et/ou ses sympathisants ;
- Le projet est conçu comme porte-voix de la communauté à destination du grand public notamment parce qu'il est représentatif des différents courants politiques, culturels, culturels et philosophiques de la communauté ;
- La structure de contrôle est composée majoritairement de membres de la communauté ;
- Les moyens d'existence (plan financier et plan d'emploi) sont basés sur un marché publicitaire ciblé, des institutions pertinentes et/ou l'apport (notamment volontaire) de membres de la communauté.

Radios thématiques

Les éléments suivants contribuent à qualifier une offre de radio thématique :

- Ciblage d'une partie du public autour d'un intérêt ou d'un besoin social ou culturel particulier ;
- Programmation identifiée autour d'un petit nombre de principes clairement mis en avant : type particulier et bien identifié de contenu et/ou de style musical ;
- Grande homogénéité de la programmation à travers la journée, la semaine ou l'année ;
- Diffusion de programmes événementiels ponctuels pertinents par rapport à la thématique adoptée ;
- Diffusion de contenus spécialisés, et faisant l'objet d'un traitement approfondi de la thématique adoptée ;
- Partenariats avec des acteurs de référence (médias, institutions, événements) en lien avec la thématique adoptée.

Radios d'expression⁷

Les éléments suivants contribuent à qualifier une offre de radio d'expression :

- Pas ou peu de ciblage d'un public particulier ;
- Dans les statuts ou le projet, mention d'un objectif de renforcement de la diversité culturelle par la diffusion de contenus pas ou peu représentés dans les médias ;
- Grille de programmes mosaïque : grande diversité interne de contenus ; programmation décentralisée ;
- Programmation musicale alternative (découvertes, styles musicaux peu représentés, artistes en marge des circuits de distribution traditionnels) ;

⁷ Le format de « radio d'expression » est à distinguer de la possibilité, ouverte par les articles 3.1.3-1, § 1^{er}, al. 4, 3.1.3-4, § 2 et 6.2.2-4 du décret SMA, de reconnaître et de subventionner des « radios associatives et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente ». En effet, le rattachement d'une candidature au format « radio d'expression » ne lui donne pas automatiquement droit au statut de « radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente ». Inversement, le rattachement d'un candidat à un format autre que celui de « radio d'expression » ne l'exclut pas automatiquement du droit au statut de « radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente ».

- Présence de création radiophonique (documentaires, fiction, expérimentation sonore) ; présence de contenus à vocation d'éducation permanente (débat, questions de société, contre-information, etc.) ; présence de tranches horaires concédées à des groupes n'ayant pas accès aux médias traditionnels ou à des minorités culturelles ;
- Constitution en ASBL et structure de contrôle dominée par les personnes qui sont à l'antenne ;
- Fonctionnement non-marchand : absence ou faible importance de la publicité dans le plan financier ; autofinancement par les membres (système de cotisations) ; plan d'emploi présentant une forte proportion de bénévolat ;
- Soutien d'institutions à caractère socioculturel et/ou d'éducation permanente.

Radios généralistes⁸

Les éléments suivants contribuent à qualifier une offre de radio généraliste :

- Ciblage modéré et non exclusif d'une tranche de public : on s'adresse prioritairement à une certaine cible (âge, sexe et/ou catégorie socioprofessionnelle) sans en exclure d'autres ;
- Absence de ciblage géographique ;
- Programmation généraliste, en matière de contenus et de musique (hits, musique populaire) ; absence ou faible présence de contenus spécialisés (genres musicaux spécialisés ou traitement thématique approfondi) ;
- Importance de l'information générale : présence de bulletins horaires ;
- Plan financier basé sur des budgets importants (> 300.000 €/an) et provenant des ressources publicitaires ;
- Plan d'emploi ne présentant pas de bénévolat ;
- Structure décisionnelle fortement centralisée en matière de programmation.

⁸ Le format généraliste ne peut s'attribuer qu'aux radios en réseaux, eu égard à la taille des couvertures, à l'absence de ciblage local et à l'importance des budgets repris dans les plans financiers. En termes de contenus, une radio locale qui serait assez générale dans sa programmation et qui ne viserait pas de public particulier – critères que l'on retrouve dans le format généraliste – entrerait dans le format géographique du fait de son ancrage local par définition, les radios indépendantes ne disposant que d'une seule fréquence.

4. RÉPARTITION DES FORMATS DANS LA ZONE CONCERNÉE

Après avoir qualifié la zone dont dépend la radiofréquence attribuable et établi les formats de radio, le Collège d'autorisation et de contrôle précise, conformément à l'article 53, § 4 de son Règlement d'ordre intérieur, de quelle manière il entend articuler ces formats dans cette zone afin de viser la diversité du paysage ainsi qu'un équilibre entre ces différents formats.

La zone concernée par l'appel d'offre est une zone « grande ville ».

La particularité de ces zones est leur forte densité de population. Cette forte densité implique qu'elles sont bien « couvertes » par les médias généralistes, y compris le service public, mais aussi que leur population est plus diversifiée, avec des besoins plus pointus. C'est ainsi que le Collège ne considère pas les projets qualifiés avec le format principal « radio géographique » comme étant prioritaires sur les zones grande ville. Dans son arrêt n° 212.003 du 14 mars 2011⁹, le Conseil d'Etat a validé cette option en expliquant qu'elle se base sur la constatation selon laquelle les radios géographiques ne visent pas « *un public caractérisé par autre chose que sa localisation, et proposent un programme qui diffère relativement peu de celui de médias généralistes et notamment d'une radio publique, comme il en existe précisément une qui est ciblée sur la Région bruxelloise* » .

C'est pourquoi la règle de répartition privilégiée pour les zones grandes villes est la suivante :

- Environ 1/4 des radiofréquences pour des radios d'expression ou, à défaut de projets correspondants, pour des radios géographiques ;
- Environ 1/4 des radiofréquences pour des radios communautaires ;
- Environ 1/4 des radiofréquences pour des radios thématiques ;
- Le solde des capacités doit être attribué en fonction des offres reçues, de façon à garantir la diversité du paysage radiophonique, l'équilibre des formats et le pluralisme de l'offre.

En outre, la ou les radiofréquences communautaires et thématiques doivent être attribuées en fonction de l'adéquation entre la programmation prévue, la population visée et la population réellement présente sur la zone.

⁹ C.E., 14 mars 2011, n° 212.003, ASBL Imagine FM.

Considérant que lors de l'appel d'offre global de 2019, le Collège a adopté la répartition suivante entre les différents formats prioritaires pour la zone « grande ville » de Bruxelles :

Format	Nombre	Explication
Radios communautaires	4	1/4 des fréquences de la zone + 1 attribuée sur le solde des capacités
Radios d'expression	4	1/4 des fréquences de la zone + 1 attribuée sur le solde des capacités
Radios thématiques	3	1/4 des fréquences de la zone, en tenant compte de la fréquence non-remise en appel d'offre en 2019

En l'occurrence, l'appel d'offre publié le 14 juillet 2021 portant sur la fréquence non-remise en appel d'offre en 2019, et précédemment attribuée à un projet de format thématique, il convient pour respecter la répartition privilégiée pour les zones « grande ville » citées plus haut, d'attribuer cette fréquence aujourd'hui remise en jeu **à un projet de format thématique** afin de garantir selon les règles énoncées ci-avant la diversité du paysage radiophonique, l'équilibre des formats et l'accès du public à une offre pluraliste en radiodiffusion sonore, pour autant que le Collège dispose d'au moins une offre recevable et conforme dans ce format.

Fait à Bruxelles, le 6 août 2021.

