

Recommandation relative au développement de la radio numérique terrestre en Fédération Wallonie-Bruxelles

Introduction

Depuis que la radio est apparue, son mode de diffusion a toujours été la voie hertzienne terrestre analogique. En modulation d'amplitude tout d'abord, puis, dès le début des années 80, en modulation de fréquence (FM).

Aujourd'hui, si la FM demeure le mode principal de diffusion de la radio en Fédération Wallonie-Bruxelles, elle montre également ses limites. Tout d'abord, la bande FM se révèle insatisfaisante pour beaucoup de ses utilisateurs. Il existe de fortes disparités dans la qualité et l'étendue des couvertures des différents utilisateurs autorisés. De plus, cette bande FM est aujourd'hui saturée. Les possibilités d'améliorer la couverture de services existants ou d'ajouter de nouveaux services sont pratiquement épuisées. Enfin, la bande FM est également, depuis de très nombreuses années, l'objet de conflits entre Communautés qui rendent sa sécurité juridique instable.

Par ailleurs, le paysage médiatique est en proie à des mutations profondes. La numérisation des contenus et de leur diffusion ouvre des possibilités d'évolution nouvelles pour les médias classiques, qu'il s'agisse de presse écrite ou de télévision. Même si la FM ne montre pas d'essoufflement et résiste très bien à l'arrivée de contenus numériques, le contexte actuel d'évolution technologique très rapide fait planer sur ce mode de diffusion analogique une menace d'obsolescence à moyen terme.

C'est donc l'occasion d'envisager un futur numérique pour la radio. L'évolution vers une plateforme de diffusion numérique solutionne de nombreux écueils de la FM actuelle tout en offrant un potentiel nouveau de croissance et un renouvellement des pratiques.

Les modèles numériques : RNT ou IP

En matière de diffusion numérique, deux grands modèles technologiques sont possibles. Le premier modèle repose sur la numérisation des signaux hertziens. C'est celui de la RNT (*Radio Numérique Terrestre*). L'autre modèle repose sur la diffusion de données en flux sur Internet. C'est le modèle IP (*Internet Protocol*).

Ces deux modèles reposent sur des philosophies fondamentalement différentes. S'ils ne sont pas mutuellement exclusifs, ils ne sont pas non plus égaux dans leurs processus de développement. En effet, là où le modèle IP se développe librement et progressivement à l'initiative autonome des acteurs et sur base d'investissements de départ limités, le modèle RNT requiert, pour succéder à la FM, une action concertée de toutes les parties concernées et des investissements conséquents. De ce fait, en l'absence d'une telle mise en œuvre concertée de la RNT, c'est le modèle IP qui risque, seul, de s'imposer comme successeur de la FM.

Pourtant, sur le long terme, tous les acteurs du monde radiophonique s'accordent sur la nécessité du modèle RNT. En effet, il repose sur la diffusion en « broadcast », qui est la seule forme de diffusion qui puisse couvrir un territoire de manière gratuite et anonyme. Par ailleurs, le modèle hertzien permet de garantir une offre locale et régulée au bénéfice de nos identités locales.

De son côté, le modèle IP, s'il ouvre le paysage en termes de diversité, est susceptible de compromettre la viabilité des principaux producteurs de contenu actuels et rend problématique la visibilité, et donc la présence, des acteurs de moindre taille dans l'espace public. En outre, le modèle IP

pose plusieurs problèmes en termes de coûts pour les auditeurs comme pour les diffuseurs, la qualité de réception est loin d'être assurée au stade actuel de la technologie mobile. Enfin, le modèle IP pose des questions de neutralité des réseaux de distribution. Tous ces éléments portent à conclure qu'en l'état actuel des connaissances et en fonction de l'évolution attendue des technologies, le modèle IP n'est pas adéquat pour pallier seul aux carences actuelles et futures la bande FM.

Les grands principes du modèle RNT

La RNT telle qu'envisagée est basée sur la technologie DAB+, c'est le modèle proposé dans le schéma de développement de la RTBF, c'est aussi la technologie qui présente le meilleur rapport en terme de coûts de diffusion et variété de services. Par ailleurs au niveau international, le DAB+ est la technologie choisie par les pays les plus avancés dans le développement de la RNT.

Outre la transmission des signaux en mode numérique, la RNT se distingue de la FM sur les principaux points suivants :

- La diffusion est réalisée en commun pour plusieurs services, qui sont « multiplexés » au sein d'un seul et même signal.
- Ce signal, également appelé *multiplex*, est diffusé par la voie hertzienne terrestre par le biais d'un réseau d'émetteurs qui sont tous coordonnés sur une seule et même radiofréquence, ce qui permet un usage optimal du spectre. Les fréquences prévues pour la RNT se situent dans la bande (174-230MHz).
- La diffusion en réseau devient systématique et rend l'architecture des couvertures beaucoup plus simple qu'en FM. En Fédération Wallonie-Bruxelles, deux types de couverture ont été jusqu'ici prévus, une couverture de type communautaire sur l'ensemble de la Wallonie et de Bruxelles, et une couverture de type provincial. Un troisième type de couverture urbaine est à l'étude.
- Outre les programmes sonores, les réseaux numériques ainsi créés peuvent contenir d'autres types de données, comme des données associées (texte, image, guide des programmes, ...), voire des services dédiés qui n'ont rien à voir avec la radiodiffusion.

On s'en réfèrera au document relatif à la consultation publique lancée par le CSA¹ pour une introduction détaillée à la RNT.

Les incertitudes du modèle RNT

Tout comme la FM, le déploiement de la RNT repose non seulement sur la mise en œuvre d'une offre de programmes, mais aussi sur le rééquipement du public avec de nouveaux récepteurs compatibles avec cette technologie.

Le déploiement de l'offre relève d'un effort commun à tous les acteurs diffusés au sein d'un même multiplex. Or, les moyens sont actuellement répartis de manière très inégale au sein du secteur. Compte tenu des hypothèses de coûts et des rentrées actuelles du secteur, il est possible que les coûts de diffusion posent problème, certainement pour les radios indépendantes mais peut-être aussi pour les réseaux, en l'absence d'un *business model* validé par toutes les parties pour la période de lancement de la RNT.

Or, on constate que chez les premiers de nos voisins qui ont entamé une transition vers la RNT, l'adoption de ce mode de diffusion par le grand public, qui dépend largement de l'attractivité de l'offre numérique disponible, est un processus lent et difficile.

¹ <http://www.csa.be/consultations/17>

Une fois l'offre numérique lancée, la FM et la RNT vont être amenée à cohabiter dans une période transitoire dite « période de simulcast » dont la durée est incertaine. On prévoit qu'elle durera au moins cinq ans, mais cette durée dépendra en réalité des changements dans les pratiques des consommateurs. Or, pendant cette période, la viabilité économique des projets uniquement numériques risque de ne pas être atteinte si l'audience de la RNT est trop faible, et si elle se prolonge, la période de double diffusion pèsera lourd sur les budgets des radios.

La présente recommandation

Le décret sur les services de médias audiovisuels prend déjà en compte la possibilité d'octroyer des autorisations pour une diffusion numérique, par des dispositions établies en 2003 puis modifiées en 2008. Dans le cadre prévu par le décret, le CSA a un rôle très similaire à celui qui lui revient dans la gestion du paysage radiophonique actuel, celui d'attribuer les autorisations aux candidats manifestant leur intérêt en réponse à un appel d'offres organisé par un arrêté du Gouvernement.

Toutefois, le cadre générique établi par le décret est loin de régler toutes les questions et de répondre à tous les défis qui se posent sur la route de la RNT, entre autres en matière de contenus, de financement, de viabilité et de réorganisation du paysage. Afin d'envisager concrètement un déploiement d'une offre numérique, plusieurs acteurs ont entamé une réflexion sur ces questions (Gouvernement, Ministère, RTBF, CSA, radios privées).

En date du 27 avril 2011, le Gouvernement a envoyé au CSA un courrier évoquant une série de questions à propos de la mise en œuvre de la RNT :

- Le pluralisme de l'offre sur la plateforme numérique ;
- L'accès prioritaire (ou non) aux radios qui émettent par d'autres moyens que la FM ;
- L'évolution des projets radiophoniques en fonction des extensions et améliorations des couvertures ;
- L'évolution des coûts de droits d'auteurs en fonction de l'extension de couverture.

Afin de documenter ces questions, CSA a organisé une consultation publique² qui s'est tenue du 19 septembre au 14 novembre 2011.

C'est sur la base des réponses à cette consultation, ainsi que sur bases de réflexions et de recherches approfondies, qu'a été établie la présente recommandation, structurée comme suit.

Plusieurs possibilités s'offrent au Gouvernement en matière de conception des couvertures (section 1). En fonction des hypothèses de déploiement, il est possible de formuler des hypothèses sur le coût de lancement et d'exploitation de la RNT (section 2). Ceci amène des questions sur la viabilité économique et sur le financement de ce mode de diffusion (section 3). Une fois l'équation financière résolue, des questions se posent quant aux priorités à donner aux différents types d'acteurs, existants et nouveaux entrants (section 4). Certaines recommandations sont enfin formulées sur les modalités d'organisation d'un appel d'offres (section 5), le rôle particulier de la RTBF (section 6), la période de transition et la promotion de la RNT auprès du public (section 7) et enfin le statut des données associées (section 8).

1. Architecture et pluralisme

Suite à la Conférence régionale de l'UIT de Genève en 2006, la coordination internationale en matière de radio numérique a permis de dégager deux types couvertures (communautaire et provincial). Un

² <http://www.csa.be/consultations/17>

troisième type de couverture urbaine est à l'étude (couverture des principales villes de Wallonie et de Bruxelles à l'aide d'un seul émetteur par ville). La consultation posait la question des préférences des répondants pour ces types de couvertures, en proposant le lancement initial d'un multiplexe de type communautaire (Wallonie et Bruxelles) et de 4 multiplexes provinciaux (Bruxelles-BW, Hainaut, Liège et Namur-Luxembourg).

Il ressort de la consultation que les couvertures provinciales sont nettement plus convoitées que la couverture communautaire. En effet, elles intéressent les réseaux pour leur permettre de diffuser des décrochages publicitaires locaux (même si la RNT ne permet pas un maillage aussi local que la FM). Et ce type de couverture est également sollicité par les radios indépendantes, puisqu'il correspond au niveau le plus local tel qu'envisagé. Enfin, dans la mesure où l'intérêt des réseaux se porte essentiellement sur ce type de couverture, la RTBF a manifesté un intérêt pour être intégrée sur les mêmes multiplexes que les réseaux privés. En effet, elle constate que certains récepteurs classent les services par multiplexe et souhaite donc apparaître sur ces récepteurs aux côtés de ses principaux concurrents. Par ailleurs, elle anticipe une meilleure couverture à terme sur le multiplexe provincial (plus de gap fillers notamment).

Dans un tel scénario, les multiplexes à couverture provinciale risquent d'être insuffisants pour répondre à la demande préférentielle formulée par la majorité des acteurs lors de la consultation publique. Différentes solutions sont envisageables :

- L'établissement de règles de priorités et de conditions à l'accès à ce type de couverture (par exemple, limiter l'accès aux multiplexes provinciaux à certains services de la RTBF ou aux réseaux qui font un décrochage provincial au niveau des contenus) ;
- Une tarification comparativement plus élevée pour les services qui souhaitent diffuser sur l'ensemble de Bruxelles et de la Wallonie au départ des multiplexes provinciaux, par rapport au tarif applicable au multiplexe communautaire ;
- Une modification de l'architecture envisagée initialement qui consisterait à créer des multiplexes provinciaux supplémentaires en utilisant le canal 6 et à terme en supprimant la couverture communautaire ;
- Le développement rapide des multiplexes urbains actuellement à l'étude, qui offriraient une couverture urbaine à faible coût préférée par certaines radios indépendantes.

Le CSA propose la création d'un groupe de travail technique composé du Ministère et du CSA (élargi à la RTBF et aux responsables techniques des radios privées en tant qu'experts lorsque leur expertise est nécessaire), notamment pour réfléchir à l'usage du canal 6 et la création de multiplexes urbains.

Le schéma d'extension potentiel des capacités devra faire l'objet d'un rapport complémentaire à ce groupe de travail endéans la fin 2012.

2. Hypothèses de coûts

Aspects techniques

Le calcul des coûts de la RNT doit se faire de manière commune à tous les opérateurs qui partagent un même multiplex. En effet, la diffusion d'un multiplex engendre des coûts fixes sensiblement identiques, qui ne sont que marginalement fonction du nombre de services qui y sont diffusés.

En corollaire, le coût par service varie fortement en fonction du nombre de services qui se partagent un même multiplex. En outre, il existe de très nombreuses modalités de partage, de sorte que la meilleure méthode d'évaluation de coût est une méthode qui envisage le coût par unité de débit, soit un coût au kilobit/seconde basé sur une occupation complète d'un multiplex. Le coût estimé pour un

service donné est donc fonction du débit qui lui est affecté, qui lui-même détermine la qualité sonore ou la possibilité de diffuser des données associées en plus du son.

Sollicitée par le CSA et le Gouvernement, la RTBF a estimé le coût d'une diffusion en RNT sur base d'une hypothèse où elle joue le rôle d'opérateur de réseau³ et utilise ses infrastructures (existantes ou à compléter). Elle a fourni le chiffre de 1000€/1kbps par an, soit :

- 64.000€/an > 64kbps/communautaire
- 32.000€/an > 32kbps/communautaire
- 16.000€/an > 64kbps/provincial
- 8.000€/an > 32kbps/provincial.

Au-delà du coût du multiplexe lui-même, la RNT implique des coûts au niveau de l'envoi du signal de chaque radio vers les têtes de réseau de la RTBF, il existe différentes solutions avec différents niveaux de fiabilité mais dont le coût varie grandement, le choix de la solution et du tarif qui en découle sera donc laissé à chaque radio.

- Comment s'assurer que les conditions proposées par la RTBF – ou tout autre opérateur de réseau désigné – sont équitables, raisonnables et non-discriminatoires (article 113 §4 et §5 du décret SMA) ?
- Quelles procédures mettre en place pour une régulation effective des coûts (contrôle annuel, plaintes, transparence, etc.)?

Il n'y a pas de certification de la fourchette de coûts fixes et variables liés à la diffusion de la RNT, ce qui rend difficile si pas aléatoire la prise en compte des surcoûts de simulcast dans le plan financier des éditeurs de radios privées FM ou dans le plan d'affaire des nouveaux entrants.

L'architecture technique envisagée devrait pouvoir être modélisée tant dans le cas où la RTBF serait opérateur de réseau pour tous les multiplexes que dans le cas où un opérateur alternatif serait choisi pour un ou plusieurs multiplexes.

Les autorités publiques gagneront à être attentives à ce que la finalisation des paramètres du modèle d'affaires proposé tant pour les investissements d'infrastructures que les amortissements et les frais d'exploitation soit réaliste au vu des capacités financières et des contraintes de viabilité économique des éditeurs privés afin d'éviter que la transition vers la RNT n'ait comme conséquence que certains ne puissent accéder à celle-ci faute de moyens.

Droits d'auteur et droits voisins

Enfin, dans la mesure où le montant des droits d'auteur à payer par les radios dépend de leur couverture, l'extension de la zone de service, en particulier des radios indépendantes, aura pour elles un impact en termes de paiement de droits d'auteur et de droits voisins.

Les droits d'auteur

Pour la musique, le paiement des droits d'auteur se fait auprès de la SABAM. La loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins ne prévoyant pas comment est fixée la rémunération des auteurs, celle-ci peut être fixée librement par les parties. En pratique, pour la diffusion en radio, la SABAM a établi des tarifs auxquels les éditeurs adhèrent. Ces tarifs se fondent sur le « public potentiel » de la radio, ses recettes et les heures de musique diffusées.

³ Selon le décret sur les services de médias audiovisuels (article 113, § 5), la RTBF dispose d'une priorité en tant qu'opérateur de réseau sur les multiplexes numériques dont une portion lui est attribuée par le Gouvernement.

Le montant des droits d'auteur à payer est donc fonction de la taille du public potentiel de la radio. Plus sa zone de couverture sera grande, plus les droits à payer seront élevés.

Les droits voisins (des artistes-interprètes notamment)

Pour les droits voisins, la loi du 30 juin 1994 précitée prévoit que les ayants-droits ont droit à une « rémunération équitable ». Conformément à l'article 42 de la loi, elle doit être fixée par une commission dite « commission article 42 » composée paritairement de représentants des sociétés de gestion des droits et des organisations représentatives des débiteurs des droits. Il existe à cet égard une décision de la commission article 42 reprise dans un arrêté royal du 9 mars 2003 rendant obligatoire la décision du 10 février 2003 relative à la rémunération équitable due par les radiodiffuseurs, prise par la commission visée à l'article 42 de la loi du 30 juin 1994 relative aux droits voisins.

Cet arrêté établit une distinction entre les radiodiffuseurs locaux (définis comme n'utilisant qu'un seul émetteur, ce qui vise les radios indépendantes) et les radiodiffuseurs communautaires (définis comme utilisant au moins deux émetteurs pour diffuser un programme unique nonobstant des décrochages locaux éventuels, ce qui vise donc tous les réseaux).

- Pour les radios indépendantes, la « rémunération équitable » est uniquement fonction de l'audience. L'audience est en outre définie comme « l'audience cumulée d'un radiodiffuseur pondérée par la durée d'écoute de ses auditeurs, soit l'audience instantanée pondérée (AIP), calculée sur les programmes radiophoniques émis de 05 h à 05 h. L'audience instantanée pondérée (AIP) est déterminée sur base de données objectives obtenues au moyen d'une ou plusieurs études menées en Belgique par un organisme de référence reconnu ». Il est donc tenu compte de l'audience réelle et non de l'audience potentielle.
Pour calculer la rémunération équitable, on compte 4 euros par auditeur, avec un minimum de 400 euros. Pour les radiodiffuseurs non repris dans l'enquête du CIM, on applique un forfait de 400 euros.
- Pour les radios en réseau, la rémunération équitable est fonction de trois critères : l'audience, les heures de musique et les ressources de l'année précédant celle pour laquelle la rémunération équitable est due.

Il faut noter que l'arrêté ne vise explicitement que la radio en FM. Le critère de distinction entre radiodiffuseurs locaux » et « radiodiffuseurs communautaires » n'est d'ailleurs pas transposable à la RNT. Mais rien n'est donc actuellement prévu pour la radio numérique. L'on peut toutefois raisonnablement imaginer que, si la commission article 42 venait à prendre une décision visant à définir la « rémunération équitable » due aux auteurs diffusés en RNT, cette rémunération serait également déterminée notamment en fonction de l'audience.

Le montant des droits voisins à payer par les radios est donc également fonction de la couverture de chaque radio mais ici, l'on ne tient plus compte du public potentiel mais du public réel.

Dans un système non modifié, une augmentation de la zone de couverture des radios locales et pour le réseau provincial Antipode (en raison de l'ajout de Bruxelles à sa couverture) lors du passage à la RNT entraînerait donc *de facto* une augmentation de leurs coûts en termes de droits d'auteur et droits voisins. Ce serait très clairement le cas pour les droits d'auteur dont le montant dépend directement du public potentiel couvert mais aussi, dans une moindre mesure, pour les droits voisins. En effet, même si une augmentation de la zone de couverture n'entraîne pas nécessairement une hausse proportionnelle du public réel, elle est néanmoins susceptible d'augmenter plus ou moins significativement son audience.

Il sera donc important, avant le passage à la RNT, d'envisager des négociations au sein de la commission article 42 et avec la SABAM pour que les tarifs applicables aux radios indépendantes après augmentation de leur zone de couverture restent raisonnables et supportables pour elles.

Le CSA entend sensibiliser les sociétés de protection des droits d'auteur et droits voisins à la nécessité d'un cadre clair pour accompagner la discussion conduisant à la négociation et à la conclusion d'accords couvrant les droits pour la diffusion sur la RNT et ce pour l'ensemble des diffuseurs.

Tous les intervenants, en ce compris les représentants des ayants droit, ont un intérêt objectif à atteindre un consensus équilibré pour permettre le lancement et le déploiement de la RNT.

Redevances

Enfin, l'article 100 §2 du décret SMA prévoit la perception d'une redevance pour l'usage des radiofréquences. Son montant est fixé par le Gouvernement.

Il convient d'examiner l'opportunité de geler l'application de cette disposition pendant la période de lancement et de simulcast afin d'éviter d'ajouter des coûts supplémentaires aux investissements à consentir par les éditeurs privés pour se lancer dans la RNT.

3. Recettes et financement

Faisabilité et viabilité

L'organisation des services au sein d'un multiplexe est très flexible, de sorte qu'il est possible d'y diffuser des services avec des débits très différents. Cette particularité permet de faire en sorte qu'un grand nombre d'opérateurs trouve un débit adapté à ses moyens.

Par ailleurs, les coûts de la RNT sont largement inférieurs à ceux de la FM à couverture égale, ce qui devrait permettre à la RTBF et aux réseaux existants actuellement en FM de réaliser d'importantes économies en cas d'extinction complète de la FM.

Toutefois, il faut prendre en considération plusieurs éléments qui risquent de compromettre le financement de la RNT.

Premièrement, le niveau d'entrée actuellement proposé est le multiplexe provincial. Aucune radio indépendante actuelle ne dispose d'une telle couverture, de sorte que le coût de la RNT n'est pas adapté à la structure budgétaire actuelle de beaucoup de radios indépendantes.

Deuxièmement, pendant une première phase de lancement, la RNT ne disposera pas d'audiences importantes et ne constituera donc pas une source valorisable de revenus pour les opérateurs. Ceux-ci devront financer une double diffusion sans pouvoir en tirer les bénéfices. Il ressort clairement de la consultation publique et de l'analyse des ressources des opérateurs qu'une majorité d'entre eux éprouvera des difficultés à financer cette double diffusion. C'est le cas de nombreuses radios indépendantes, et de certains réseaux provinciaux.

Intervention des pouvoirs publics

Dans cette perspective, comme l'envisage d'ailleurs la RTBF dans ses hypothèses de coûts, une aide publique paraît nécessaire pour lancer la RNT. En effet, un coût trop élevé constituerait une barrière à l'entrée. De ce fait, il serait difficile d'obtenir une offre équilibrée, diversifiée et pluraliste sans la prise en charge d'une partie des coûts par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, il semble pertinent d'attendre une aide financière des pouvoirs publics au titre de soutien à l'innovation technologique.

Plusieurs formes sont envisageables pour une intervention publique. Toutefois, à l'heure actuelle, l'engagement des pouvoirs publics relève de l'hypothèse. Ces questions doivent impérativement trouver des réponses avant le lancement de tout appel d'offres, car elles conditionnent l'élaboration des plans financiers des candidats, ainsi que, plus fondamentalement, l'opportunité de lancer la RNT elle-même.

Le cas échéant, il y aurait lieu d'évaluer cette intervention publique au regard du droit de la concurrence et de la jurisprudence concernant les aides d'état tant vis-à-vis du service public que des radios indépendantes.

Aides financières et soutien du FACR

Au-delà d'un soutien global au lancement qui bénéficierait à l'ensemble du secteur, se pose la question d'un soutien plus sélectif à la diffusion numérique. En effet, actuellement, les moyens sont répartis de manière très inégale au sein du paysage radiophonique.

Plus particulièrement, les dispositions du décret en matière de soutien aux radios associatives et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente prévoient que l'aide financière accordée peut varier en fonction du mode de diffusion. Indirectement, une telle aide permettrait de renforcer la stabilité financière des multiplexes en garantissant la capacité financière de ces acteurs à financer leur part dans la diffusion.

A titre d'exemple, en fonction des hypothèses de coût évoquées plus haut, la diffusion des 17 radios associatives à concurrence d'un débit de 32kbps à l'échelle d'une province coûterait 136.000 € HTVA.

- Entre les radios associatives, comment être équitable entre les radios qui pourraient être intéressées par une couverture communautaire et celles qui trouveraient leur place sur un multiplexe provincial ?
- Faudrait-il plafonner l'aide ? A charge des radios qui le souhaitent d'assumer une partie des coûts pour avoir plus de débit et/ou plus de couverture.

Au-delà des radios bénéficiant du statut de radio associative et d'expression, il semble important de pouvoir aider les acteurs les plus faibles financièrement, par exemple en prenant en compte le chiffre d'affaire des éditeurs pour établir les tarifs d'occupation des multiplexes. Une éventuelle aide à la diffusion sur base des revenus pourrait être revue chaque année en fonction du développement de la RNT et des éventuels revenus supplémentaires qu'elles pourraient générer. Le CSA peut contribuer à la réflexion sur une liste de critères visant à objectiver l'attribution d'une aide financière pour éventuellement aider les radios indépendantes à supporter le coût de leur diffusion sur la RNT.

Impact de la RNT sur les revenus publicitaires

Réorganisation à terme du marché publicitaire

Dans un premier temps, la possibilité que la RNT constitue une source nouvelle de revenus publicitaires dépendra grandement de l'évolution de sa pénétration dans les foyers. Au début, il faut s'attendre à une audience limitée et non rentable. Mais au fur et à mesure de la transition, les plateformes numériques vont gagner en attractivité et sont susceptibles de constituer des débouchés publicitaires valorisables.

La publicité constitue la principale source de financement des radios privées et une part importante de financement de la RTBF⁴. Dans un paysage où le mode principal d'accès à la radio est la RNT et non plus la FM, les équilibres en présence risquent d'être fortement modifiés.

En FM, la position d'un acteur sur le marché publicitaire dépend à la fois de la nature des programmes proposés et de la couverture de son service. Selon les réseaux, de fortes disparités de couverture peuvent être constatées. En RNT, la couverture des services est rigoureusement identique pour tous les occupants d'un multiplexe donné. La nature des programmes devient donc le seul facteur différenciateur sur le marché publicitaire.

Décrochages publicitaires locaux

En diffusion analogique, les émetteurs locaux constituant un réseau diffusent un programme potentiellement indépendant et spécifique. Ceci rend possible, pour les réseaux analogiques à couverture communautaire, de réaliser autant de décrochages qu'il existe d'émetteurs relais. Selon leurs déclarations, les recettes publicitaires générées par ces décrochages locaux équivalent à environ 20% des recettes des actuels réseaux communautaires et urbains. Cela représente aussi une part significative pour certaines radios de la RTBF comme Vivacité et Classic21.

Dans la diffusion numérique, la possibilité de décrocher est beaucoup plus limitée. Au sein d'un multiplexe sur un canal donné, le signal émis par tous les émetteurs relais est rigoureusement identique. Pour un réseau communautaire FM, la seule possibilité de reproduire en partie le maillage des décrochages locaux analogiques est de diffuser simultanément sur les quatre multiplexes provinciaux, plutôt que sur le multiplexe communautaire. Ils conservent ainsi la possibilité de proposer quatre décrochages publicitaires. C'est l'une des raisons principales pour lesquelles la RTBF et les éditeurs des actuels réseaux communautaires et urbains ont clairement fait connaître leur préférence pour une place dans les quatre multiplexes provinciaux plutôt que sur le multiplexe communautaire. Dans cette hypothèse, il y a lieu d'être attentif à ce qu'il n'y ait pas de discrimination objective au profit du seul service public vis à vis en particulier des réseaux provinciaux dans le cas de la mise en œuvre de la double diffusion de Vivacité⁵ sur la couverture provinciale. De manière générale, d'ailleurs, il conviendra également d'examiner avec attention les limites d'accès au marché local pour les radios de service public afin de ne pas accentuer les déséquilibres public-privé quant à la mission de proximité conférée aux réseaux provinciaux et aux radios locales.

Si une telle revendication peut se comprendre dans la période transitoire, l'octroi de places multi-provinciales aux réseaux risque de poser problème à terme, en particulier dans le cas où l'architecture envisagée retient la coexistence d'un multiplexe communautaire. Tout d'abord parce qu'elle risque de limiter l'espace disponible sur ces multiplexes provinciaux pour les services qui proposent de réels contenus spécifiquement locaux, et non simplement des décrochages publicitaires. Ensuite, parce que la légitimité de cet avantage concurrentiel risque de ne plus être bien comprise et acceptée par les éditeurs qui sont diffusés sur le multiplexe communautaire et n'en bénéficient pas.

⁴ Cela représente en 2011 un montant net de près de 21 millions d'€ soit 37,5% du total des revenus publicitaires issus de la radio en FWB.

⁵ En effet, afin de maintenir les décrochages des différentes antennes régionales, Vivacité aura besoin de deux places sur chaque mux provincial.

Se pose donc la question d'une régulation de cette possibilité de décrochage. La piste principale à envisager étant la possibilité de conditionner l'accès au marché publicitaire local à l'exigence de diffuser une part minimale de contenu d'intérêt local.

À noter que ces questions seraient moins cruciales si, au lieu d'un multiplexe communautaire, une deuxième couverture de 4 multiplexes provinciaux est proposée par le biais de la conversion du canal 6 en quatre sous-canaux (6A, 6B, 6D, 6C).

4. Acteurs existants, nouveaux entrants et priorités

Quels services la RNT va-t-elle proposer au public ? Les réponses à la consultation publique montrent qu'une grande diversité d'options est possible.

- Les premiers candidats sont naturellement les éditeurs actifs en FM, de tous types : radios indépendantes, réseaux privés, radios publiques ;
- Les mêmes éditeurs proposent aussi des services additionnels qui restent à développer, ou des variantes comme une combinaison de plusieurs services regroupés ;
- Des éditeurs non diffusés en FM ont également manifesté leur intérêt : radios étrangères, radios diffusées sur le câble ou sur internet, ou encore des services nouveaux à développer.

L'idée d'une priorité d'octroi de licences pour les radios FM reconnues dans la Fédération Wallonie-Bruxelles semble acquise par tous, a fortiori si la RNT est envisagée comme une alternative à la bande FM à moyen ou long terme. L'idée que la RNT doit proposer de nouveaux services fait, elle aussi, l'objet d'un consensus. Ces nouveaux services sont nécessaires pour garantir l'attractivité de la RNT aux oreilles du public.

Légalité d'une priorité donnée sur la RNT aux éditeurs existant déjà sur la FM en regard du droit de la concurrence

Il convient de faire la distinction entre deux possibilités :

- le fait d'octroyer une priorité sur la RNT pour les *services* existant déjà sur la FM, autrement dit un droit de reprise intégrale du service existant sur la nouvelle plateforme ;
- le fait d'octroyer une priorité sur la RNT pour les *éditeurs* déjà actifs sur la FM, autrement dit un droit de priorité pour développer un (ou des) services(s) nouveau(x) sur la nouvelle plateforme.

Juridiquement, les deux options ne se valent pas. La première semble acceptable et la seconde moins.

Droit de priorité pour la reprise intégrale d'un service déjà existant

Un tel droit de priorité n'est pas prévu dans le décret SMA. Celui-ci ne prévoit en effet comme critères d'attribution des fréquences numériques, que :

- la nécessité de garantir le pluralisme et la diversité des expressions culturelles ;
- les propositions formulées par les demandeurs en matière de regroupement technique ou commercial des services dans un réseau ;
- la priorité aux services gratuits sur les services payants (article 113, § 1^{er} DSMA).

Il faudrait donc inscrire une telle priorité dans le décret si on souhaitait l'appliquer.

La question qui se pose alors est de savoir si une telle modification décrétable serait conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ainsi qu'au droit européen de la concurrence.

En droit européen, l'article 9.1 de la directive dite « cadre »⁶ dispose que les États membres « *veillent à ce que l'attribution et l'assignation de (...) radiofréquences par les autorités réglementaires nationales soient fondées sur des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés* ».

A priori, l'octroi aux éditeurs déjà autorisés en FM d'une priorité pour la reprise intégrale de leur service en RNT semblerait pouvoir être justifié par des motifs objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés. L'on pourrait par exemple justifier cette priorité par la volonté de ne pas leur faire perdre une audience à laquelle ils pouvaient légitimement s'attendre, pour 9 ans, en vertu de leur autorisation en FM et que le départ d'une partie du public vers la plateforme numérique pourrait leur faire perdre si leur présence n'y était pas garantie. Pour éviter que ce droit de priorité ne soit disproportionné, on pourrait en outre le limiter au premier appel d'offres qui sera lancé pour la RNT. Après 9 ans, il n'aura en effet probablement plus de raison d'être.

La thèse selon laquelle un tel droit de priorité semble acceptable est corroborée par le fait qu'un système de ce genre a été prévu en France et en Allemagne.

En France, l'article 29-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (tel que modifié par une loi du 5 mars 2009) dispose, en matière de RNT, que, « *dans la limite de la disponibilité des ressources radioélectriques, (le CSA) autorise en priorité les services de radio préalablement autorisés en mode analogique sur la base de l'article 29 qui sont reçus dans la même zone géographique* ». Les travaux préparatoires de cette disposition insérée à la suite d'un amendement sont introuvables mais elle ne semble pas avoir généré de contestation, que ce soit lors des débats parlementaires ultérieurs ou devant le Conseil constitutionnel.

En Allemagne, une règle similaire existe dans le domaine de la TNT. Les statuts de la TNT du 9 juillet 2001 prévoyaient en effet que, lors de la première attribution des capacités de transmission numérique terrestre, une priorité devrait être accordée aux acteurs déjà présents sur le réseau analogique. Ces acteurs historiques devaient également recevoir une subvention pour couvrir les coûts supplémentaires générés par la diffusion en numérique. A cet égard, il est intéressant de remarquer que la Commission européenne a jugé ces subventions « incompatibles avec le marché commun » mais n'a rien dit concernant le mécanisme de priorité, suivie en ceci par le Tribunal de l'UE⁷.

Droit de priorité pour développer un (ou des) service(s) nouveau(x)

Un tel droit de priorité n'est pas non plus prévu dans le décret SMA. Il ne semble en outre pas légalement possible d'en instaurer un au profit des éditeurs existant sur la plateforme FM.

En effet, dans un cas similaire, le procédé a été condamné par la Commission européenne. Il s'agissait d'un mécanisme prévu en France pour allouer le « dividende numérique » dégagé lors du switch-off analogique en télévision. Il consistait à attribuer les fréquences ainsi libérées sur la plateforme TNT sous forme de « canaux compensatoires » aux trois opérateurs historiques (TF1, M6 et Canal+). A cet égard, la Commission a rendu, le 29 septembre 2011, un avis motivé sur la non-conformité de ce dispositif au droit européen. Cet avis ne semble pas avoir été publié mais la Commission a néanmoins émis un communiqué de presse dont il ressort que les raisons pour lesquelles elle a désapprouvé le

⁶ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.

⁷ TUE, 6 octobre 2009, T-21/06, République fédérale d'Allemagne c/ Commission.

mécanisme sont qu'il ne poursuit pas d'objectif d'intérêt général, est discriminatoire et est disproportionné à son objectif (à savoir compenser le préjudice subi par les opérateurs historiques en raison de l'avancement de quelques mois du switch-off analogique).

Ne risque-t-on pas également, dans cette problématique, de devoir gérer un autre déséquilibre public / privé si la RTBF se voit attribuer, par l'intermédiaire de son contrat de gestion, une capacité suffisante pour développer au minimum trois nouveaux services là où il est légalement difficile de garantir de la capacité supplémentaire aux opérateurs privés ? Il convient néanmoins de souligner que, contrairement au contexte lié au plan de fréquences FM 2008 où les ressources techniques disponibles étaient fortement limitées, le cadre et les principes de l'article 7 du décret SMA ne devraient pas constituer un obstacle au développement de services additionnels de la part d'opérateurs importants du paysage. Les capacités de la radio numérique permettent en effet d'accueillir de nouvelles initiatives tout en respectant l'équilibre global voulu par les règles de pluralisme du secteur.

Organisation des priorités pour les radios FM existantes

Pour les radios FM qui passeraient sur la plateforme numérique, on peut soulever les questions suivantes :

- Quelle priorité sur les mux provinciaux? Comment arbitrer les préférences des candidats pour un mux plutôt qu'un autre? Comment organiser les priorités dans le cas où il y a plus de candidats que de places disponibles sur un mux donné?
 - Si la solution d'un deuxième mux provincial voit le jour, la question ne se posera pas.
 - Dans le cas contraire, l'arbitrage pourrait se faire selon les critères suivants :
 - .1. A) Priorité aux réseaux provinciaux pour lesquels la couverture provinciale est l'objet de leur autorisation.
B) Priorité aux radios indépendantes FM pour lesquelles l'extension de couverture est déjà très importante entre la couverture locale et la couverture provinciale et pour lesquelles l'alternative de la couverture communautaire ne semble pas réaliste autant financièrement qu'en termes de projet radiophonique et d'ancrage local ;
 - .2. Priorité aux radios en réseaux qui produisent des contenus locaux (information, culture, services, sport...) et qui créent des emplois locaux ;
 - .3. Priorité aux radios en réseaux dont une partie conséquente et objective des revenus se constitue sur la publicité locale.
- Comment organiser la manière dont les candidats énoncent leurs préférences dans leur dossier de candidature pour éviter des scénarii "bras de fer"?
- Accorde-t-on une priorité pour les radios locales FM qui prétendent à une couverture à échelle communautaire ?

Questions spécifiques à propos des nouveaux entrants

L'accueil de nouveaux entrants et leur prise en compte de manière adéquate sont essentiels pour que ces acteurs puissent réellement contribuer à rendre plus attractive l'offre de services en RNT. Dès lors, certaines questions devraient être investiguées.

La viabilité économique des projets purement numériques est difficile à atteindre, du moins le sera dans les premières années, surtout pour les éditeurs qui n'ont pas une marque forte derrière eux, dès lors, ne faudrait-il pas trouver un moyen d'aider ces nouveaux projets d'une manière ou d'une autre?

Dans le cas où une aide à la diffusion est envisagée (voir section Recettes et financement), celle-ci doit-elle être ouverte aux nouveaux entrants? Ou bien l'aide est-elle avant tout prévue pour les radios FM qui doivent assumer le double coût de diffusion ?

Toujours dans l'idée d'une transition harmonieuse, les nouveaux entrants devraient être soumis directement à un régime « définitif » adapté à la réalité de la diffusion numérique. Ils seraient rejoints dans ce régime par tous les autres occupants de la RNT une fois le seuil de basculement atteint.

5. Attribution et modalités de l'appel d'offres

Pour ce qui concerne les radios privées, le décret (article 11 et suivants) prévoit l'octroi de capacité sur les multiplexes par une procédure d'appel d'offres proche de celle qui prévaut en FM.

Quelles informations devraient être fournies par les candidats ? Pour les radios existantes, un plan financier indiquant les moyens mis en œuvre pour financer la double diffusion semble indispensable. Pour la programmation, est-il raisonnable d'exiger des modifications conséquentes de grille sachant que l'auditorat numérique va mettre quelques années à se constituer ?

Pour les nouveaux projets, un dossier similaire à celui de l'appel d'offre FM2008 semble souhaité par les éditeurs. Ainsi que des obligations similaires notamment au niveau des quotas (production propre, artistes CFWB, chanson en français). Certaines recommandations faites par le CSA pour FM2008 peuvent être récupérées.

- La recommandation sur le pluralisme (29 août 2007) pourrait être applicable pratiquement telle quelle.
- La recommandation sur la diversité (avant chaque appel d'offres) : il conviendrait de réaliser une recommandation similaire qui informe les candidats sur les exigences du CAC en matière de diversité de l'offre. Mais vu les nombreuses capacités à affecter, cette recommandation pourrait ne porter que sur une fraction du mux, par exemple 8 ou 10 places sur la vingtaine de places que compte un multiplexe.

Le régime pour les nouveaux entrants devra-t-il se calquer sur celui des réseaux ou sur celui des radios indépendantes ?

- Les autorisations doivent-elles se baser sur le régime FM ou sur un régime harmonisé RNT ? Par exemple pour les radios indépendantes qui diffuseraient au même niveau que les réseaux provinciaux. Faut-il fixer un seuil de pénétration de la RNT au-delà duquel le régime applicable basculerait ? D'ici là, faut-il revoir les exigences à la baisse en matière de contenu ?
- Est-il envisageable de prendre des radios qui ne respecteraient pas toutes les obligations pour remplir les multiplexes ?
- Comment gérer la production propre des différentes antennes d'une radio FM qui passerait sur la plateforme numérique ?

Pour des raisons d'organisation et par soucis de simplicité, il semble plus prudent de limiter les possibilités de choix : 32kbps sans données associées, 64kbps avec maximum 32kbps de données associées. Le formulaire de candidature à l'appel d'offre devrait cependant permettre de hiérarchiser les demandes.

Radios provisoires et réagencement de capacités

La radio numérique permet des possibilités théoriquement infinies dans l'agencement des capacités de diffusion. Certains opérateurs souhaitent pouvoir tirer pleinement parti de cette possibilité technique

en disposant d'une certaine autonomie dans l'agencement de leurs propres capacités. Par exemple, la possibilité de créer des "pop-up radios" provisoires de manière souple en réduisant, pour un temps, le débit affecté à leurs autres services. Si une telle possibilité semble intéressante, elle requiert d'être cadrée adéquatement, en termes de nombre de radios provisoires disponibles simultanément et de potentielle dégradation de débits des services autorisés.

Attribution en plusieurs phases

L'organisation des priorités entre services existants et nouveaux entrants, et plus généralement, la conception d'une offre numérique attractive et diversifiée, constituent des enjeux importants. Par ailleurs, la répartition des débits et des capacités afin de remplir les multiplexes relèvera d'un exercice tout aussi crucial et complexe. Une solution envisagée pour rencontrer ces défis serait d'organiser l'attribution en plusieurs phases qui seront bien entendu organisées avant le lancement de la radio numérique pour le grand public.

- La première phase serait l'octroi des capacités réservées à la RTBF par le biais d'une inscription dans son contrat de gestion.
- La deuxième phase serait un appel d'offres « sunrise »⁸ pour les radios privées prioritaires, c'est-à-dire celles qui opèrent déjà en FM. Une proportion significative de l'espace disponible leur serait ouvert (par exemple, 75% de l'espace dévolu aux radios privées serait ouvert lors de cette phase, les 25% restants étant réservés aux nouveaux entrants pour la phase suivante).
- La troisième phase serait un second appel d'offres destiné aux services non repris en FM, qu'il s'agisse de services proposés par des éditeurs déjà actifs ou bien par de nouveaux entrants. Ils auraient la possibilité de postuler pour une place sur la capacité initialement dévolue aux nouveaux entrants (25% dans l'exemple ci-dessus), mais aussi aux éventuelles capacités résiduelles qui ne seraient pas sollicitées lors du « sunrise ». Les candidats postuleraient tout en connaissant la nature des services retenus lors du « sunrise ».
- Dans une quatrième phase, des capacités éventuellement non attribuées lors des phases précédentes pourraient être attribuées à des usages qui ne relèvent pas de la radiodiffusion comme le transfert de données (par exemple, le TMC - Traffic Message Channel). Les règles d'affectation de ces capacités seraient différentes, on pense notamment à une mise aux enchères dont la plus value pourrait être réinvestie au profit de l'ensemble du multiplexe. La bande passante nécessaire à prévoir pour de tels services reste à déterminer.
- Lancement concerté des deux premiers MUX prévus (soit 12B + Mux provincial soit 2 mux provinciaux)

L'avantage de cette formule est de rendre plus efficace et lisible l'organisation des priorités. Elle est aussi plus efficace du point de vue de l'agencement de l'offre, car les nouveaux entrants sont incités à déposer des projets complémentaires et/ou se démarquant de l'offre existante déjà autorisée au sein du multiplexe lors de la première phase.

Si le gouvernement partage l'intérêt d'une telle formule, le CSA propose d'établir un calendrier de pré-lancement de l'offre en collaboration avec les éditeurs.

Multiplexe incomplet

Dans le cas où un multiplexe ne serait pas entièrement occupé, les propositions ci-dessous pourraient constituer des solutions intéressantes :

- Proposer aux réseaux de la capacité supplémentaire ;
- Envisager de manière conditionnée de revoir les obligations ou d'accorder des dérogations aux obligations de production propre ;

⁸ C'est-à-dire préalable à et n'exigeant pas de mise en œuvre technique immédiatement consécutive.

- Voir dans quelles mesures le consortium pourrait utilement utiliser une éventuelle capacité excédentaire pour générer des revenus qui bénéficieraient à tout le multiplexe (par exemple du transport de données pour infos routières GPS). Dans ce cas, il serait intéressant de réfléchir à la capacité maximum à affecter à ce type de service car il s'agit d'un bien commun (les fréquences) destiné à la diffusion de services gratuits (la radio) qui serait réaffecté à un service payant sur abonnement (service trafic en temps réel sur GPS).

6. Le rôle de la RTBF

En tant qu'éditeur de service public, la RTBF a un rôle et un statut particuliers dans le déploiement de la RNT.

La RTBF en tant qu'éditeur de services

En tant qu'éditeur, le contrat de gestion attribue à la RTBF une capacité importante sur les deux multiplexes en projet (communautaire et provincial). En tout, selon ses calculs, elle aurait droit à 45% de la capacité totale disponible.

Cette proportion correspond à une utilisation de ces multiplexes pour 5 services en DAB simple, qui requiert davantage de bande passante à qualité égale. Avec le DAB+ envisagé, cette proportion n'est pas raisonnable. La RTBF revendique plutôt 30% de capacité sur chaque multiplexe et propose d'ailleurs une répartition. Pour le Gouvernement, il est indispensable de tenir compte de cette modification pour l'élaboration du prochain contrat de gestion de la RTBF.

Une solution raisonnable serait pour la RTBF d'obtenir 30 à 33%⁹ de capacité globale de l'ensemble des mux attribués à la FWB dans le cadre de la CRR06, la RTBF étant libre d'aménager ses priorités en matière de répartition de ses capacités en tenant néanmoins compte de la nécessité de maintenir la capacité de diffusion sur le(s) mux provinciaux pour les éditeurs répondant aux critères de priorité cités en page 12 (idéalement 85% pour les privés – 15% pour la RTBF).

Ses ambitions de création de nouveaux services sont les suivantes :

- Une radio jazz ;
- Une radio pour les seniors ;
- Une radio pour les jeunes issus de l'immigration ;
- En sus, une radio d'info-traffic qui ne serait pas spécialement étiquetée RTBF et dont les services d'informations routières pourraient être mis à disposition de toutes les radios. À noter que ce service doit être proposé sur les capacités de 30%. Si un service du type « autoroute info » est proposé par la RTBF et éventuellement financé par des fonds publics (SPW – Direction générale opérationnelle de la Mobilité et des Voies hydrauliques, SOFICO), il est impératif que cette obligation soit cadrée par le contrat de gestion.

Les trois nouveaux services cités ci-dessus seraient sur le multiplexe communautaire et l'info routière sur le multiplexe multi-provincial pour permettre de décrocher les données associées.

Qu'en sera-t-il des nouveaux services de la RTBF ? Quelles obligations ? Quel contrôle à priori par le CSA des services à mettre en place. Quelles garanties avons-nous que la RTBF n'entrera pas avec ses nouveaux services en concurrence frontale avec des services privés autorisés sur base d'un format et tenu à certaines obligations ? En perspective du prochain contrat de gestion, un cadrage clair des

⁹ La capacité attribuée à la RTBF pourrait aussi couvrir la diffusion en 32kbps d'autres services publics belges et éventuellement européens. Il est possible d'envisager via un accord de coopération NL/FR la diffusion avec engagement de réciprocité de deux services sur chacun des MUX communautaires (12B/FR, 12A/NL, ce qui permettra une couverture nationale pour les services concernés.

ambitions de la RTBF en matière de conquête de marchés et publics nouveaux est indispensable ainsi qu'une sensibilisation au risque d'une forte différence de régulation au sein de l'offre numérique entre une RTBF qui gère ses capacités et modifie son offre de manière autonome, et des radios privées tenues par des engagements et un format de départ.

Par ailleurs, la RTBF souhaiterait que ses services actuellement diffusés en FM soient également repris sur les multiplexes provinciaux plutôt que sur le multiplexe communautaire.

Enfin, les services de la RTBF sont déjà disponibles en RNT à l'heure actuelle, en DAB simple sur le multiplexe 12B. Dans la perspective d'une réorganisation de ce réseau communautaire, ces capacités importantes devraient être libérées et la diffusion de ces services convertie en DAB+. Dans le cas contraire, la capacité serait insuffisante pour constituer une offre complète sur le multiplexe communautaire avec les radios FM existantes et des nouveaux services au moment du lancement. Sur ce point encore, l'utilisation du canal 6 converti en multiplexes provinciaux additionnels apporterait une solution en permettant la prolongation de ces services en DAB simple sur le multiplexe 12B.

La RTBF en tant qu'opérateur de réseau et distributeur de services

Selon le décret sur les services de médias audiovisuels (article 113, § 5), la RTBF dispose d'une priorité en tant qu'opérateur de réseau sur les multiplexes numériques dont une portion lui est attribuée par le Gouvernement.

Par ailleurs, l'article 35 du contrat de gestion de la RTBF lui laisse potentiellement un rôle de distributeur des services de tiers (« *En cas de capacités analogiques ou numériques résiduelles, la RTBF pourra utiliser ces capacités en qualité de distributeur de services pour des tiers, moyennant autorisation par le Gouvernement et fixation préalable, par la RTBF, d'un prix de transport établi de manière transparente et non discriminatoire* » - Article 35 §3).

Formulée de la sorte, cette disposition ouvre la porte à un contournement de la procédure d'appel d'offre requise pour l'autorisation d'un service privé, ce qui n'est ni équitable, ni transparent pour les services privés soumis à cette procédure. Le CSA recommande donc que cette faculté de distributeur accordée à la RTBF soit cantonnée à d'autres radios de service public et que l'article 35 du contrat de gestion soit fondamentalement revu au regard du droit européen.

7. Une transition harmonieuse

Régime transitoire et évolutions futures

A l'heure actuelle, la loi prévoit des régimes différents pour les catégories de radios, réseaux et radio indépendantes. Ces catégories sont définies sur des critères liés à la diffusion analogique (nombre d'émetteurs FM au moment de l'autorisation).

Tant que la diffusion numérique reste marginale dans le paysage, le régime applicable aux éditeurs devrait logiquement rester déterminé par leur diffusion analogique, sauf pour les nouveaux entrants diffusés exclusivement en mode numérique.

Il faudra toutefois définir un seuil de pénétration de la RNT au-delà duquel les distinctions entre réseaux et radios indépendantes s'effaceront au profit d'autres critères plus adaptés. Ces nouveaux critères fonderont des approches distinctes qui devraient permettre aux acteurs historiques de la FM de ne pas changer fondamentalement de régime, tout en accompagnant l'évolution des situations respectives qui peuvent naître de l'extension des zones de diffusions par rapport à l'analogique.

Les principales dispositions qui varient entre les régimes applicables aux réseaux et aux radios indépendantes sont les exigences suivantes à l'égard des réseaux :

- L'exigence d'être une société commerciale ;
- L'obligation de recourir à des journalistes professionnels et de constituer une SDJ ;
- L'obligation de contribuer au FACR.

Dans un paysage converti à la RNT, ces mêmes différences pourraient être modulées non plus en fonction de la catégorie de service, mais plutôt selon un ou plusieurs de ces critères :

- L'audience ;
- Le chiffre d'affaires ;
- La nature des programmes ;
- Le volume de l'emploi/du bénévolat.

La transition pourrait s'organiser comme suit :

Phase 1. Lancement de la RNT

Dans cette phase, l'audience de la RNT est encore marginale. Un régime spécifique numérique n'est appliqué qu'aux services exclusivement diffusés en RNT, avec d'éventuelles dispositions transitoires permettant de gérer la faible audience. Les services diffusés à la fois en FM et en RNT relèvent toujours du régime FM.

Phase 2. Pic de pénétration de la RNT

A un moment à définir (par exemple, un an après que 40 ou 50% de foyers aient acquis au minimum un récepteur RNT), le régime RNT prévaut sur le régime FM et les éditeurs rejoignent le régime RNT.

Ce moment peut précéder ou coïncider avec l'extinction de l'analogique. Dans cette seconde phase, seuls les acteurs qui restent uniquement en analogique sont encore soumis au régime basé sur l'analogique.

Durée du simulcast et promotion de la RNT

Si pour les réseaux, le coût de la diffusion en RNT est très attractif, la période de simulcast va peser sur les dépenses des acteurs déjà présents en FM, car ils vont devoir financer une double diffusion.

Une fois la RNT lancée, leur intérêt est donc de suspendre leur diffusion FM au plus vite. Toutefois, ceci est impossible tant qu'ils tirent leurs ressources de la FM essentiellement. D'où l'intérêt d'une promotion active de cette nouvelle technologie auprès du public afin que celui-ci l'adopte au plus vite.

La transition sera influencée par deux stimuli complémentaires :

- L'équipement des foyers sera fonction du marché et de sa capacité à régénérer le parc plus ou moins vite. S'y combinent des facteurs tels que les stratégies des constructeurs (on pense en particulier aux constructeurs de récepteurs embarqués dans les automobiles et aux constructeurs de smartphones), les efforts de promotion de la RNT, l'attractivité des programmes disponibles en RNT, et des facteurs externes comme l'attractivité des alternatives à la RNT, la radio IP via récepteurs Wi-Fi et données mobiles. Ces multiples facteurs rendent toute prédiction hasardeuse.
- Le second stimulus relèvera de la volonté politique de décréter l'arrêt de la FM à une certaine date. Un tel message reviendra à forcer les auditeurs qui n'auraient pas encore fait le pas de s'équiper. Une telle décision ne pourra être prise qu'au moment où une proportion significative des foyers sera déjà équipée pour la réception numérique. Les éditeurs privés demandent la garantie, vu la période de lancement de la RNT et la fin des autorisations FM du

régime actuel (2017 pour la plupart) d'avoir un renouvellement automatique moyennant respect du cahier des charges pour une période identique ou inférieure et harmonisée. La période de simulcast risquant dans tous les cas de courir jusqu'en 2020. Si cette demande est retenue dans le cadre d'un consensus global de tous les éditeurs tant privés que publics pour le lancement de la RNT, il sera nécessaire de procéder aux modifications indispensables du décret SMA pour rencontrer celles-ci dans un cadre légal et réglementaire clair assurant la sécurité juridique nécessaire.

Un tel scénario a déjà été mis en place par le Royaume-Uni, où les autorités ont décidé que le passage à un certain seuil d'équipement et de couverture déclencherait automatiquement une procédure d'extinction de la FM. En Norvège, l'extinction de la FM a été fixée à 2017, sous réserve d'un pourcentage suffisant de foyers équipés (50%), l'évaluation ayant lieu en 2015. Les radios locales éligibles seront autorisées à poursuivre leur diffusion en FM.

S'agissant de la promotion de la RNT, tous les éditeurs autorisés en RNT devraient logiquement être soumis à une obligation de promotion proportionnelle à leur propres moyens, soit par l'adhésion à un consortium commun chargé de la promotion de la RNT, soit par l'investissement sur base individuelle.

- Pour les radios associatives : mise à disposition de temps d'antenne analogique pour une promotion neutre / générique de la RNT.
- Pour les radios commerciales : mise à disposition de temps d'antenne analogique et financement de campagnes sur d'autres supports.
- Il conviendra de trouver un système pour les nouveaux entrants inexistant sur la FM, par exemple en investissements marketing au prorata du chiffre d'affaire.

8. La régulation des données associées

L'un des intérêts de la RNT est de rendre possible la diffusion de données associées au service sonore : diaporamas, contenu textuel, et autres éléments synchronisés avec le flux sonore. Il s'agira d'une nouveauté pour les services sonores diffusés par la voie hertzienne terrestre, pour laquelle une majorité des répondants à la consultation publique a manifesté un grand intérêt. Il convient donc d'examiner quel statut auront ces données associées au regard de la régulation audiovisuelle.

Plus particulièrement, les données associées diffusées via la RNT entrent-elles dans la notion de SMA et, dans l'affirmative, comment peut-on les réguler ?

L'un des critères à remplir pour pouvoir entrer dans la notion de SMA et être ainsi soumis aux règles du décret est d'avoir pour *objet principal* la communication au public de programmes télévisuels ou sonores.

Les données associées ne constituent pas un « programme » télévisuel ou sonore tel que défini dans le décret. Mais le fait qu'un SMA ne doive être composé de programmes qu'à titre *principal* permet qu'il soit aussi composé d'autres choses à titre accessoire. On pense souvent à du contenu écrit sur des sites web de vidéo mais ça pourrait aussi viser des données associées diffusées via la RNT.

On peut dès lors se trouver dans deux cas de figure par rapport aux données associées diffusées via la RNT.

Les données associées sont l'accessoire d'un programme radiophonique

Si un éditeur radio diffuse un programme radiophoniques et des données textes et images indiquant par exemple le nom de la station, le titre de l'émission ou de la chanson qui passe ou d'autres compléments d'information par rapport au programme (par exemple les dates de concert de l'artiste diffusé), les données associées peuvent être considérées comme accessoires par rapport à l'objet principal du service et rentrer dans la notion de SMA.

Se pose alors la question de savoir comment réguler ces données non audiovisuelles faisant partie d'un SMA. Sur ce point, la récente recommandation du CAC relative au périmètre de la régulation des services de medias audiovisuels adoptée le 29 mars 2012 prévoit que « *le caractère hybride d'un service n'a pas pour effet de restreindre la responsabilité éditoriale de son éditeur* » et que « *ce dernier reste responsable de tous les contenus proposés sous sa responsabilité* ». Il en découle qu'*a priori*, les règles du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels et les règles prises en exécution de celui-ci seraient susceptibles de s'appliquer aux données associées.

En pratique, ceci est parfaitement possible. La majorité des règles susvisées peut en effet s'appliquer à des contenus non audiovisuels. Pour certaines d'entre elles, toutefois, des adaptations pourraient être nécessaires. En matière de communication commerciale, par exemple, les règles qui limitent la durée de la publicité et des spots de télé-achat à 12 minutes par heure (article 22 du décret) ou qui limitent la possibilité d'interrompre certains programmes (article 23 du décret) perdent une partie de leur sens si la publicité est diffusée via les données associées. En effet, ces limitations à la possibilité de diffuser de la communication commerciale visent essentiellement à ne pas perturber l'auditeur par une publicité constante et intempestive. Mais si la publicité se fait sur l'écran uniquement et si le programme radiophonique continue à être diffusé sans interruption, l'auditeur est nettement moins dérangé. Un assouplissement de ces règles pourrait donc être envisagé pour ce qui concerne spécifiquement les contenus associés¹⁰.

Les données associées ne sont pas l'accessoire d'un programme radiophonique

Si les données associées n'ont aucun lien avec un programme radiophonique, elles peuvent difficilement en être considérées comme l'accessoire (par exemple des données associées qui diffusent des informations d'info-traffic totalement indépendantes du programme radio ou des publicités non-stop).

Peuvent-elles alors être considérées comme un SMA à part entière ? *A priori*, non car, pour être un SMA, il faut notamment diffuser des « programmes » et les données associées ne répondent pas à la définition décrétales du « programme ». Toutefois, le décret SMA prévoit que, outre les services qui remplissent les sept critères pour constituer un SMA, il faut aussi considérer comme un SMA le télétexte (qui, lui, ne remplit pas ces sept critères).

Le terme de « télétexte » n'est pas défini dans le décret. Tout au plus l'article 69, § 1^{er}, alinéa 2 du décret précise-t-il que « *Le vidéotexte se distingue du télétexte en ce qu'il est accessible immédiatement au public sans intervention de sa part et qu'il est une partie intégrante du service linéaire* ». Il faut donc en déduire que le télétexte, lui, n'est accessible que sur intervention du public et ne fait pas partie intégrante du service linéaire. En outre, le télétexte n'est soumis qu'à un petit nombre de règles du décret parmi lesquelles figure l'article 41 relatif à la contribution à la production audiovisuelle. Cet article ne concernant que les services télévisuels, on pourrait en déduire que le télétexte est nécessairement télévisuel. Ceci correspond d'ailleurs à l'usage courant du terme télétexte.

¹⁰ Toutefois, la disposition interdisant d'interrompre les journaux parlés, programmes pour enfants et retransmissions de cérémonies religieuses et laïques (article 23, al. 2 du décret) garde, elle, plus d'opportunité à être maintenue dès lors qu'elle ne vise pas seulement à préserver le confort de l'auditeur mais également à préserver l'apparence d'indépendance des journaux, à ne pas permettre que l'on profite de la faiblesse des mineurs ou à sauvegarder le respect dû aux convictions philosophiques.

Si l'on se fie à tout ce qui précède, la notion de télétexte ne couvrirait pas les données associées.

En effet, tout comme le télétexte, les données associées ne font pas partie intégrante du service linéaire : elles ne remplacent pas le programme diffusé mais peuvent être consultées en parallèle. Par contre, les données associées se distinguent du télétexte en ce que, comme le vidéotexte, elles sont accessibles immédiatement au public sans intervention de sa part. Il pourrait toutefois ne pas être déraisonnable d'assimiler par analogie les données associées au télétexte. Mais si ceci devait être décidé, il serait tout de même plus prudent de l'entériner par une modification décrétole.

Cela étant, dans l'attente d'une telle modification, pour déterminer l'opportunité d'assimiler les données associées au télétexte, il convient de voir quelles en seraient les conséquences. La spécificité du télétexte réside, comme dit *supra*, dans le fait que bien qu'assimilé à un SMA, il n'est soumis qu'à un petit nombre des règles du décret, à savoir les articles 9 à 15, 31, 32 et 41. Ceux-ci contiennent, en résumé :

- L'interdiction d'éditer des programmes :
 - contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine ou contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence ;
 - susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement des mineurs ;
 - favorisant un courant de pensée, croyance ou opinion constituant une menace pour les libertés fondamentales ou visant à abuser de la crédulité du public (article 9) ;
- Des règles générales relatives à la communication commerciale (article 10 à 15) ;
- Les règles relatives au télé-achat (articles 31 et 32) ;
- Les règles de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles (qui ne s'appliquent qu'aux services télévisuels) (article 41).

Un examen approfondi des règles qu'il serait intéressant d'appliquer aux données associées devra être fait avant de décider si une assimilation au télétexte est une bonne idée. En matière de communication commerciale, l'on peut toutefois, à ce stade, déjà remarquer que l'application des articles 9 à 15 permettrait de garantir une certaine protection du consommateur sans pour autant imposer des règles qui seraient inadaptées pour les données associées comme, par exemple les règles relatives à la durée de la communication commerciale ou à la possibilité d'interrompre certains programmes (*v. supra*).

- Vu les capacités limitées, quel débit pourrait être alloué à l'envoi d'images couleurs ? Le débit influence surtout la vitesse de chargement et donc de changement des images. A l'heure actuelle, peu de récepteurs avec écran couleur sont disponibles sur le marché et ils sont coûteux, est-ce dès lors utile de dépenser beaucoup de capacité sur un aspect de la RNT qui n'intéressera que peu de gens, en tous cas les premières années ?
- Comment réguler les données associées ? notamment si elles sont utilisées pour de la publicité ? Faudrait-il mettre en place des règles de durée d'affichage, une signalétique spécifique, une restriction du nombre de diapositives publicitaires sur l'ensemble des images affichées,...

Si l'on s'intéresse à ce qui se fait dans d'autres pays européens (la question a été posée dans le cadre du groupe de travail de l'EPRA) on constate qu'en France, en Norvège et en Suisse il n'y pas de régulation spécifique prévue, bien que les législations norvégienne et suisse fassent référence à la notion de donnée associée. En Grande-Bretagne, la législation prévoit que la capacité d'un multiplexe ne peut être utilisée qu'à concurrence de maximum 20% pour des services autres que des services de type « radiodiffusion », cependant ce plafond ne concerne pas les données directement associées au programme radio comme les guides électroniques de programmes, les informations sur les émissions ou les morceaux diffusés. Quoi qu'il en soit, ces données ne sont pas régulées.

