



Bruxelles, le 18 juin 2008

Le CSA adopte le nouveau plan de fréquences de la radio FM

Attendu par le secteur de la radio depuis plus de quinze ans, le nouveau plan de fréquence FM est une procédure importante qui arrive à quai : pour les auditeurs, l'attribution des fréquences permettra de garantir une réelle qualité d'écoute ainsi qu'une offre pluraliste et diversifiée ; pour les éditeurs reconnus, la régularisation offre une sécurité juridique, notamment par rapport aux radios des autres Communautés ou pays limitrophes, et une protection contre les brouillages.

Pourquoi un plan de fréquences ?

Les dernières autorisations données aux radios ont expiré le 31 décembre 1997, soit il y a plus de dix ans. Depuis lors, toutes les radios francophones émettent dans le vide juridique. Les efforts successifs pour régulariser la situation n'ont pu aboutir, laissant le secteur se développer sans règles et dans une grande insécurité.

Ce développement, que certains ont qualifié de « sauvage », a eu notamment pour effet qu'à certains endroits, des radios ont pris place sur la bande FM sans se soucier de certaines règles élémentaires. Par exemple, les normes internationales préconisent qu'il existe, au minimum, une distance de 0.3 Mhz entre deux radios, pour garantir le confort et la stabilité d'écoute de chacune d'elles. Si une radio émet sur la fréquence 100.0 Mhz, d'autres diffuseurs ne peuvent émettre du même endroit entre les fréquences 99.7 Mhz et 100.3 Mhz.

Autre conséquence de l'absence de cadre réglementaire, si une radio X brouille une radio Y, il n'existe pas de règles générales pour résoudre le conflit entre elles, puisqu'elles sont toutes les deux sans titre d'autorisation, quelles que soient leurs tailles ou audiences respectives.

Le secteur de la radio était donc depuis longtemps légitimement en attente d'un « plan de fréquences ».

Comment le CSA a-t-il procédé ?

Du 22 janvier au 17 juin : 5 mois intenses pour les candidats et le CSA

Le 22 janvier 2008 était publié au Moniteur belge l'appel d'offres pour l'attribution de fréquences dans la bande FM aux réseaux de radios et aux radios indépendantes. A compter

de cette date, les candidats opérateurs disposaient de 60 jours - soit jusqu'au 22 mars 2008 - pour transmettre leur dossier au CSA.

A cette date butoir, le CSA réceptionnait 163 projets radios qui se sont porté candidats à une fréquence ou à un réseau : 23 projets de réseaux communautaires, urbains ou provinciaux ainsi que 140 candidatures à des fréquences indépendantes.

Dans le mois, le CSA procédait à l'examen de la recevabilité des offres. Parmi les 163 projets de radios adressés au CSA, 24 dossiers étaient estimés irrecevables pour non respect des règles de base, telles que l'absence d'informations substantielles ou le non respect des formes essentielles.

C'est enfin entre le 17 avril et le 17 juin que le CSA a mené le cœur même de sa mission : l'évaluation des dossiers en vue de l'autorisation des projets et de l'assignation des fréquences.

Gouvernement et CSA, des responsabilités distinctes

Le 21 décembre 2007, le Gouvernement donnait le coup d'envoi. Il adoptait différents arrêtés avec trois objectifs : construire l'architecture des réseaux, établir le cadastre des fréquences et enfin, procéder à l'appel d'offres qui spécifiait le cahier des charges à remplir par les candidats.

Il passait ensuite la main au CSA à qui il revenait de réceptionner les offres, examiner leur recevabilité, évaluer leurs qualités respectives pour enfin décider de leur autorisation et de la fréquence, ou du réseau de fréquences, à leur assigner.

Le nouveau plan de fréquences est donc la résultante de l'exercice de ces deux responsabilités: le Gouvernement fixe les règles tandis que le CSA les applique, apprécie les candidatures et finalement autorise les projets.

Une procédure balisée

Le CSA a établi d'emblée ses propres méthodes de travail. Il serait sans doute trop long ici de les détailler et l'on se référera utilement au site internet www.FM2008.be qui a permis aux candidats d'être informés tant de la marche à suivre que de répondre à ses interrogations par une « foire aux questions » particulièrement fournie.

Pour le CSA, il s'est agit d'assurer l'objectivité et la transparence dans l'attribution des fréquences FM. Plusieurs documents étaient ainsi publiés : un complément au règlement d'ordre intérieur du CSA - approuvé par le Gouvernement - précisait ses procédures spécifiques ; une recommandation du 14 février 2008 visait la manière dont le Collège entendait assurer une diversité du paysage radiophonique et un équilibre entre les différents formats de radios ; une recommandation du 29 août 2007 énonçait une série de critères pour évaluer la diversité et le pluralisme du secteur.

Tant au stade de la réception des offres, de l'examen de leur recevabilité que de l'évaluation et des décisions d'autorisation et d'assignation, le CSA a veillé à soigner la qualité de ses méthodes de travail et à assurer l'égalité de traitement entre les candidats.

Les critères d'évaluation, l'appréciation globale du plan et les contraintes techniques

Le décret et l'arrêté d'application portant l'appel d'offres éclairé par les recommandations ont fixé les critères d'évaluation à appliquer par le CSA. D'un nombre assez conséquent, ils peuvent être résumés en quatre grands axes :

- l'ambition culturelle : promotion culturelle, production propre, quotas de diffusion d'œuvres musicales francophones et de la Communauté française, ... ;
- la force du projet radiophonique : originalité et caractère novateur, expérience, proximité, synergie et partenariats, ... ;
- l'information : qualité et indépendance, journalistes professionnels, règlement d'ordre intérieur, société de journalistes, ... ;
- la stabilité technique et financière : pertinence et garanties financières, emploi, suivi technique, indépendance, droits d'auteur, ...

Au-delà de cette appréciation au cas par cas, le plan dans sa globalité devait enfin répondre à des objectifs transversaux : d'une part, comme le veut le décret, assurer une diversité du paysage radiophonique et un équilibre entre les différents formats à travers l'offre musicale, culturelle et d'information ; d'autre part, prendre soin qu'il n'assure ni ne conforte, pour un ou plusieurs opérateurs, une position significative susceptible de porter atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste.

Enfin, l'assignation technique de la fréquence présentait sa propre particularité : le législateur n'a pas souhaité laisser au CSA le choix complet des fréquences ou réseaux de fréquences à attribuer. Il a au contraire laissé aux candidats le choix de la fréquence ou du réseau qu'ils souhaitent se voir attribuer, avec pour conséquence une restriction des configurations possibles. Le CSA ne pouvait dès lors attribuer à un demandeur une fréquence ou un réseau non sollicité.

Les radios indépendantes

L'attribution des fréquences indépendantes relevait, à première vue, de l'équation insoluble : assurer, dans des délais très serrés, un examen approfondi de 140 dossiers présentant les projets les plus divers, et les répartir en vue de l'attribution de 85 radiofréquences, tout en assurant la diversité et l'équilibre des formats.

La solution a été trouvée dans une méthodologie basée sur l'articulation entre des profils de radios et des zones de fréquences adoptée dans la recommandation du 14 février 2008. Avec cette méthode, le CSA combinait les différents objectifs de transparence et d'objectivité de la décision ainsi que d'égalité de traitement en limitant la nécessité de comparer des candidats de nature ou d'objectifs différents.

Cinq profils pour baliser la diversité

Au départ des travaux du Collège d'avis, le CSA a défini cinq profils de radios ainsi que leurs principaux traits caractéristiques :

- **Radios généralistes** : vocation globale et grand public, sans ciblage géographique ;
- **Radios thématiques** : vocation spécifique par rapport à une thématique (musicale ou éditoriale) ;
- **Radios géographiques** : vocation généraliste par rapport à une zone géographique restreinte ;

- **Radios d'expression** : vocation par rapport à un fonctionnement non marchand dans une perspective de citoyenneté active ;
- **Radios communautaires** : vocation par rapport à un groupe culturel particulier - origine, langue, philosophie.

A la réception des offres, chaque dossier a fait l'objet d'une qualification en termes de profils, sur base de leurs programmes, leurs objectifs, leur format et leur mode de fonctionnement. Une grille d'analyse, reprenant plus de 200 points d'observation, était, pour ce faire, administrée.

Des zones spécifiques aux recouvrements potentiels de couverture

Pour éclairer la configuration des zones de couverture, les radiofréquences à destination des radios indépendantes ont été regroupées en zones : une zone par grande ville comprenant au minimum 4 fréquences, plusieurs zones dites « doublons » reprenant deux fréquences dont les zones de service se recouvrent en tout ou en partie, ainsi qu'une série de fréquences dites « isolées » qui couvrent seules leur zone de service. Pour chaque zone, la recommandation a établi des règles de répartition des fréquences entre profils. Ainsi, les radios géographiques étaient prioritaires pour les fréquences dites « isolées », et les zones grandes villes devaient contenir une proportion minimale de radios d'expression, thématiques et communautaires.

De la sorte, la sélection consistait à effectuer des choix entre des candidats de même profil au sein d'une même zone. Par exemple, pour les 11 fréquences regroupées dans la zone de Bruxelles, la répartition prévoyait 3 fréquences pour des radios thématiques. L'un des arbitrages a donc consisté à comparer les 6 projets de radios thématiques afin de sélectionner parmi eux les trois meilleurs projets, en fonction des critères d'évaluation établis par le décret.

140 candidatures pour 85 fréquences

Le CSA a reçu au départ 140 candidatures de radios indépendantes pour 85 fréquences à attribuer. Sur ces 140 candidatures, 23 ont été jugées irrecevables, de sorte que le choix s'est effectué sur base des 117 candidats restants. Parmi ceux-ci, 78 radios indépendantes ont été autorisées.

Parmi les candidats, 18 étaient de profil « radio généraliste », 74 de profil « radio géographique », 22 de profil « radio thématique », 30 étaient de profil « radio communautaire » et 23 de profil « radio d'expression ». Cet inventaire tient compte des candidats qui se sont vu attribuer un profil secondaire, dans les cas où le profil était moins marqué.

Les fréquences les plus demandées ont été les 11 fréquences de Bruxelles, pour lesquelles 33 projets étaient candidats.

Les radios en réseau

Architecture et formats

L'assignation des réseaux de fréquences a constitué sans nul doute une véritable nouveauté dans la régulation de la radiodiffusion sonore. C'est dans le décret de 1997 que le législateur

a pris la mesure de cette structuration du secteur qui traduit à la fois sa professionnalisation et son installation dans l'environnement commercial des médias.

L'architecture du plan a retenu trois types de réseaux, auxquels étaient attachés des profils prioritaires en vue de favoriser la diversité du paysage radiophonique :

- 4 réseaux communautaires offrent une couverture sur l'ensemble du territoire de la Communauté française ; priorité y est donnée à des formats généralistes ;
- 2 réseaux urbains offrent une couverture sur un grand nombre d'agglomérations de la Communauté française ; priorité y est donnée à des formats généralistes ou visant certains publics présents en milieu urbain ;
- 5 réseaux provinciaux, un par province wallonne ; priorité y est donnée à des formats géographiques.

Les nouveaux réseaux provinciaux

Particularité au regard du paysage existant : chaque province se voit dotée d'un réseau dédié au périmètre de cette zone géographique.

Dix projets se sont portés candidats pour ces cinq réseaux. A l'issue de l'évaluation de leurs dossiers en termes d'ambition culturelle, de projet radiophonique, d'information et de stabilité financière et technique, le Collège a retenu les dossiers de Antipode (Brabant Wallon), Sud Radio (Hainaut), Must FM Luxembourg (Luxembourg), Must FM Namur (Namur) et Zone 80 (Liège).

13 candidats pour 6 réseaux communautaires et urbains

Pour les réseaux communautaires et urbains, 13 candidats ont déposé une offre dont certains d'entre eux ont panaché leurs préférences sur les deux types de réseaux. On y trouve les opérateurs historiques, répondant essentiellement à un profil généraliste et ponctuellement thématique dans le domaine de l'information, ainsi que de nouveaux entrants thématiques ou s'adressant à des communautés culturelles particulières.

S'agissant des candidatures s'adressant aux communautés culturelles (Nayda, Medi 1, Gold music et Al Manar), le CSA a considéré que ces projets ne correspondaient pas aux profils prioritaires (généraliste ou thématique) préalablement dédiés à ces réseaux tandis que de nombreuses villes desservies par ces réseaux ne comportaient pas une présence significative de ces communautés, à la différence de Bruxelles, Liège et Charleroi où des projets indépendants sont cependant retenus. C'est pour la même raison d'un profil inadéquat, sans spécificité urbaine ni structurelle, qu'est écarté Foo Rire, disposant cependant d'une fréquence indépendante sur Bruxelles.

Le Collège était finalement amené à arbitrer les huit projets restants. A l'issue de ses délibérations, il décidait de retenir les candidats suivants : Bel RTL (C1), Radio Contact (C2), Radio Nostalgie (C3), NRJ (C4) et Fun Radio (U1). De ce fait Mint, Ciel Info et BFM sont écartés tandis que le réseau U2 n'est pas attribué à ce stade.

Compte tenu - rappelons-le une fois encore - de la contrainte technique déjà évoquée de ne pouvoir concevoir le projet d'assignation qu'en fonction des réseaux - parfois uniques - sollicités par les candidats, la configuration finale constitue pour le CSA le point de convergence et d'équilibre des objectifs fixés par le législateur et des missions confiées au régulateur.

D'abord, le plan assure une diversité du paysage radiophonique et un équilibre entre les différents formats de radios, à travers l'offre musicale, culturelle et d'information. Ainsi, le public accède à une offre qui dessert chacune des tranches d'âge, individuellement ou globalement ; qui diffuse une proportion significative d'œuvres musicales francophones et de la Communauté française ; qui propose une proportion significative d'information et de promotion culturelles de la Communauté ; qui développe une proportion significative de contenus d'information et de contenus d'information décentralisés.

Ensuite, sans remettre en cause l'évolution convergente des plate-formes de distribution des médias et des opérateurs multimédias, le projet veille à éviter que des impacts excessifs de groupes ne limitent la liberté du public d'accéder à une pluralité de médias indépendants et autonomes reflétant la diversité la plus large d'opinions et d'idées.

* * *

A l'heure actuelle, le paysage radiophonique francophone n'est donc pas encore complètement dessiné. Un nouvel appel d'offres sera nécessaire pour attribuer plusieurs fréquences et un réseau de fréquences qui n'ont pas trouvé de destinataire. Par ailleurs, le paysage est lui-même en évolution permanente, principalement sur le plan technologique. Des initiatives radiophoniques (et notamment des projets qui n'ont pu trouver de place sur les ondes vu la rareté des ressources hertziennes) vont progressivement investir le terrain des nouveaux médias et nouvelles technologies et trouver l'occasion de contribuer à la diversité et la richesse du paysage médiatique belge francophone.

L'équipe du CSA en charge de FM2008

Paul-Eric Mosseray, responsable « contenus »
Bernard Dubuisson, conseiller, en charge de la radio
Geneviève Thiry, Filippo Crapanzano, Noel Theben, conseillers
avec l'aide de Julien Gilson, conseiller, et Aglaia Mitschele, assistante