



CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL



La concentration du média radiophonique

Rapport au Parlement

Avril 2014

Conseil supérieur de l'audiovisuel
Direction des études et de la prospective
Service de l'information et de la documentation
Avril 2014

La concentration du média radiophonique

Rapport au Parlement

Avril 2014



Synthèse

Chaque jour, plus de huit Français sur dix écoutent la radio pour s'informer, au niveau national aussi bien qu'au niveau local, pour débattre mais aussi pour se divertir. L'influence considérable du média radiophonique réclame, en complément du contrôle prévu par le droit commun de la concurrence, des mesures permettant de préserver le pluralisme des courants socio-culturels qui s'y expriment.

La régulation de la concentration est une tâche centrale et délicate. Elle doit préserver le pluralisme des services de radio auxquels ont accès les citoyens sans pour autant compromettre le dynamisme économique du secteur, qui est la condition effective de l'existence d'une pluralité d'opérateurs.

Aujourd'hui, le secteur radiophonique français fait preuve de solidité dans un contexte publicitaire difficile, notamment grâce à la capacité d'innovation de ses opérateurs. Cependant, il fait face à la concurrence de nouveaux services numériques alors qu'il se déploie lui-même vers les nouveaux réseaux de distribution numériques, sur lesquels il doit s'insérer dans de nouveaux schémas et de nouvelles relations économiques.

Le paysage radiophonique français se caractérise par la coexistence de nombreux opérateurs de types très différents, de petites structures locales aussi bien que des groupes régionaux et nationaux. Cependant, au niveau local, il existe d'importantes disparités dans l'offre de services de radio, à la fois en termes de nombre et de diversité.

Ce rapport a pour objet d'évaluer l'efficacité du dispositif actuel de régulation de la concentration du média radiophonique et de présenter de la façon la plus complète et la plus objective possible, les avantages et les inconvénients des différentes voies qui permettraient son évolution.

Le dispositif actuel de régulation de la concentration repose sur trois volets. Le premier volet est le plafond de concentration, qui interdit à une même personne de disposer de réseaux dont la couverture cumulée dépasserait 150 millions d'habitants sur le réseau hertzien analogique ou 20 % des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, sur tous les réseaux hertziens, analogiques et numériques. Le second volet du dispositif intervient lors de l'attribution des ressources hertziennes. Lorsqu'il attribue les autorisations d'usage des fréquences, le Conseil régule la croissance interne des groupes. Enfin, le troisième volet procède de l'agrément par le Conseil des modifications dans le contrôle des sociétés titulaires d'autorisations.

Ce dispositif présente plusieurs limites.

Tout d'abord, le plafond de concentration des 150 millions d'habitants est issu d'une réflexion basée sur des hypothèses technologiques, démographiques et techniques datant du début des années 1990. Le niveau de 150 millions d'habitants est figé depuis 1994 alors que la population française et le parc de fréquences disponibles ont augmenté. Quant à la méthode de calcul de l'indicateur de couverture de population, elle a dû progresser avec l'évolution des recommandations méthodologiques internationales et des outils de calcul. La définition du plafond par cet indicateur entraîne de ce fait, d'une part, un manque de continuité dans les résultats et, d'autre part, une complexité de compréhension et de mise en œuvre pour les acteurs du secteur.

Par ailleurs, défini sur un périmètre national, le plafond n'intègre pas les enjeux locaux du pluralisme, pourtant essentiels, dans la mesure où c'est au niveau local que le pluralisme est réellement vécu par les Français.



La nature elle-même de l'instrument, un plafond qui s'applique de façon automatique, avec de forts effets de seuil, sans prise en compte des conséquences possibles, circonscrit l'action du régulateur en ne lui permettant pas de mettre en œuvre un réglage fin de l'économie et du pluralisme du secteur.

Enfin, le dispositif de régulation de la concentration dans son ensemble n'intègre pas les nouveaux modes de consommation de la radio, pourtant de plus en plus utilisés par les Français.

Après cette évaluation de l'efficacité du dispositif actuel de régulation de la concentration, le Conseil propose un examen, qu'il a voulu le plus objectif et le plus complet possible, des différentes pistes qui permettraient son évolution, ainsi que de leurs avantages et de leurs inconvénients.

Concernant le plafond de concentration lui-même, il existe plusieurs voies possibles d'évolution : une réforme, qui peut suivre différentes options, en continuité ou non avec le dispositif actuel, mais aussi une suppression ou encore une transformation.

Trois options de réforme du plafond ont été examinées. La première option est l'indexation du plafond de concentration sur l'évolution démographique. Cette évolution, à la marge, permettrait d'éviter le fait qu'un acteur ne dépasse le plafond par le seul facteur de la croissance démographique. Elle ne bouleverserait pas le cadre réglementaire auquel les acteurs sont habitués mais n'aurait pas d'effet sur les autres limites du plafond.

Une deuxième option de réforme du plafond serait le changement de l'indicateur qui le définit. Cinq indicateurs alternatifs de définition du plafond, tous relatifs pour permettre une évolution naturelle du plafond avec le secteur, ont été examinés. Malheureusement, aucun indicateur idéal ne s'est dégagé. L'indicateur de couverture exprimé de façon relative, la part d'audience potentielle cumulée, déjà utilisé dans la loi, ne remédie pas au manque de continuité des résultats et augmente encore le degré de complexité du calcul. Les indicateurs très simples à calculer que sont la part de fréquences et la part de services autorisés estiment, quant à eux, de façon très imprécise le poids d'un groupe dans le paysage radiophonique national. Quant à la part d'audience réelle, si elle mesure le pluralisme de façon plus directe et permet la prise en compte des nouveaux modes d'écoute de la radio, elle pose certaines difficultés de mesure mais surtout se prête mal à la définition d'un plafond qui s'applique de façon automatique. Un plafond défini par une part d'audience réelle pourrait en effet interférer avec le libre choix des citoyens et sanctionner les succès éditoriaux. Les variations importantes des parts d'audience des services dans le temps entraînent également des difficultés. Enfin, la part de marché publicitaire présente les mêmes limites alors qu'elle mesure le pluralisme de façon moins directe que la part d'audience réelle puisqu'elle intègre l'efficacité des acteurs sur le marché publicitaire.

La troisième option de réforme du plafond qui a été étudiée est la substitution de plafonds locaux au plafond national. La réalité du pluralisme serait mieux capturée, aussi bien du point de vue économique que du point de vue socio-culturel, et l'implantation des groupes sur l'ensemble du territoire serait favorisée. Cependant, ces plafonds locaux ne pourraient être définis que par des indicateurs absolus, comme le nombre maximal de fréquences ou de services de radio autorisés, et ne permettraient donc pas au plafond d'évoluer avec le parc de fréquences. Par ailleurs, l'instauration de plafonds locaux pourrait interférer avec des situations locales préexistantes.

Plus que sa réforme, le rapport a également envisagé la suppression du plafond de concentration. En effet, si les acteurs du secteur ont exprimé à plusieurs reprises leur attachement au plafond, règle établie qu'ils ont intégrée dans leur environnement juridique, la stabilité de cette règle ne se vérifie pas dans les faits. Si le plafond de concentration était supprimé, la régulation de la concentration reposerait sur les deux autres volets du dispositif actuel. Or, ces deux volets permettent une régulation complète de la concentration puisqu'ils couvrent toutes les occasions de croissance des groupes radiophonique sur le spectre hertzien : lors de l'attribution des fréquences et lors des modifications dans le contrôle



des sociétés titulaires d'autorisations. Par ailleurs, ils prennent en compte les enjeux locaux du pluralisme et ne s'appliquent pas de façon automatique mais au vu de l'évaluation de plusieurs impératifs et critères, selon de nombreux indicateurs. Un tel assouplissement ne pourrait se faire sans une concertation approfondie avec les acteurs et l'établissement de règles fortes de transparence. Il constitue en effet une évolution importante pour les acteurs du secteur.

Mais la réforme du plafond et sa suppression ne sont pas les deux seules options envisageables. Le plafond pourrait être transformé en un seuil de surveillance au-delà duquel le Conseil pourrait imposer à un opérateur des obligations, non seulement en termes de programmes mais également en termes de comportement sur le marché publicitaire voire de limitation des évolutions du périmètre de sa structure. Cette voie d'évolution présente plusieurs avantages. Le seuil de surveillance pourrait être défini par de multiples indicateurs. La coexistence de seuils locaux et nationaux ne poserait pas de problème de cohérence du dispositif. Enfin, le degré de finesse de l'action du régulateur augmenterait puisqu'il ne s'agirait plus seulement d'interdire ou d'autoriser mais également de choisir parmi une palette d'obligations en cas de dépassement du seuil de surveillance. Cependant, une évolution de ce type nécessiterait une concertation approfondie avec les acteurs et l'établissement de règles fortes de transparence.

Au-delà du plafond de concentration, le rapport examine également les voies de la modernisation de l'allocation des fréquences. Cette dernière est un instrument essentiel de la promotion du pluralisme et du dynamisme économique du secteur radiophonique. Le Conseil souhaite renforcer sa gestion optimale du spectre afin d'offrir au public des services de radio diversifiés et de qualité et aux opérateurs un environnement économique équilibré et fécond. Il propose pour cela trois pistes de réflexion : la politique de recherche de fréquences, leur méthode d'attribution et les modalités de mise en œuvre du droit de priorité des radios de service public.

Enfin, le rapport ouvre la réflexion sur l'intégration des nouveaux modes de distribution de la radio dans le dispositif de régulation de la concentration. Alors que l'écoute des services de radio sur les réseaux internet se développe rapidement, le Conseil souhaite pouvoir garantir l'accès des radios à leurs usagers sur les nouvelles plateformes de distribution.

Pour l'établissement de ce rapport, le Conseil a souhaité associer étroitement les acteurs du secteur à sa réflexion. À cet effet, il a établi un rapport préliminaire qu'il a soumis à concertation. Une synthèse des observations des parties prenantes figure en annexe du présent document.



Sommaire

INTRODUCTION	9
I. LA CONCENTRATION DU MÉDIA RADIOPHONIQUE :	
ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES	11
❖ Le paysage radiophonique français aujourd’hui	11
Un secteur économique dynamique confronté à de nouvelles concurrences	11
Un paysage radiophonique composé de nombreux opérateurs	15
Des disparités en termes de nombre de services disponibles à travers le territoire	18
❖ Les voies de développement des opérateurs radiophoniques	19
La croissance interne	19
La croissance externe	21
II. LES INSTRUMENTS ACTUELS DE LA RÉGULATION DE LA CONCENTRATION :	
HISTORIQUE, FONCTIONNEMENT ET LIMITES	22
❖ Les trois volets du dispositif actuel : historique et fonctionnement	22
Le plafond de concentration	22
L’attribution des fréquences par le Conseil	24
Le contrôle des opérations de concentration par le Conseil	25
❖ Les limites du dispositif	26
Un plafond de concentration dont la valeur est figée et la méthode de calcul dynamique	26
Un plafond qui s’applique de façon automatique	30
Le manque d’ouverture du dispositif aux nouveaux modes de distribution de la radio	30
III. COMMENT LES INSTRUMENTS DE RÉGULATION DE LA CONCENTRATION POURRAIENT-ILS ÉVOLUER ?	32
❖ Réformer le plafond de concentration	32
Rénover le plafond de couverture de la population	32
Changer l’indicateur de définition du plafond de concentration	33
Compléter le dispositif existant par des plafonds locaux	42
❖ Un renforcement des autres volets du dispositif : supprimer les plafonds nationaux ou créer un seuil de surveillance	44
Supprimer les plafonds de concentration nationaux et renforcer les deux autres volets du dispositif de régulation de la concentration	44
Transformer le plafond en un seuil de surveillance plutôt que d’interdiction	45
❖ Moderniser la méthode d’allocation des fréquences	46
❖ Intégrer les nouveaux risques de concentration de la distribution sur les réseaux internet	48



CONCLUSION.....	51
ANNEXE 1 L'ÉVOLUTION DE LA MÉTHODE DE CALCUL DE LA COUVERTURE UTILISÉE PAR LE CONSEIL	53
ANNEXE 2 SYNTHÈSE DES RÉPONSES À LA CONSULTATION SUR LE PLAFOND DE CONCENTRATION EN RADIO.....	59



Introduction

Média culturel, d'information aussi bien que de divertissement, support au débat, aux échanges et à la création de lien social tant au niveau national que local, lieu essentiel d'exposition de la musique, la radio est écoutée chaque jour par plus de huit Français sur dix. Média mobile, interactif et qui a permis, avant l'heure, le développement de comportements multitâches, la radio a organisé très tôt sa diffusion sur le satellite et les réseaux internet fixes et mobiles. Elle peut aujourd'hui être entendue en direct et en différé, sur toujours plus de terminaux multimédia. Parmi ses auditeurs les plus fidèles, on trouve toutes les classes d'âge et toutes les catégories socio-professionnelles, des actifs aux adolescents.

L'influence considérable de ce média sur le public, et des moyens de communication audiovisuelle en général, réclame des mesures permettant de préserver le pluralisme des courants socio-culturels qui s'y expriment¹. Ce pluralisme est par ailleurs une condition nécessaire à l'effectivité de la liberté de communication².

C'est dans l'objectif de préservation du pluralisme de ces courants d'expression socio-culturels, d'une part, et dans un contexte technique de ressource radioélectrique limitée, d'autre part, que le Conseil constitutionnel a considéré que des mécanismes appropriés permettant de prévenir le contrôle par un actionnaire dominant d'une part trop importante du paysage audiovisuel étaient justifiés³.

Des dispositifs spécifiques ont ainsi été mis en place pour la presse⁴, la télévision et la radio⁵, afin de réguler la concentration des opérateurs privés, à la fois au sein des différents médias et entre eux. Ils complètent le contrôle prévu par le droit commun de la concurrence, qui s'exerce dans un objectif sensiblement différent, celui de favoriser le fonctionnement concurrentiel des marchés. En outre, le périmètre d'action de l'Autorité de la concurrence est plus restreint et son intervention demeure ponctuelle et liée à des opérations de concentration de grande envergure.

En ce qui concerne le média radiophonique, la loi du 30 septembre 1986 prévoit un dispositif de régulation de la concentration sur les réseaux hertziens qui repose sur trois volets.

Le premier est un plafond de concentration, qui interdit à une même personne de disposer de réseaux dont la couverture cumulée dépasserait 150 millions d'habitants sur le réseau hertzien analogique ou 20 % des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, sur tous les réseaux hertziens, analogiques et numériques⁶.

¹ Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 sur la loi relative à la communication audiovisuelle.

² Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 sur la loi relative à la communication audiovisuelle.

³ Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 sur la loi du 1^{er} août 2000 modifiant la loi relative à la liberté de communication.

⁴ Loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

⁵ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

⁶ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 41, premier et dernier alinéas.



Le deuxième volet du dispositif intervient lors de l'attribution des ressources hertziennes. Les autorisations d'usage des fréquences sont accordées par le Conseil selon l'intérêt de chaque projet pour le public, au regard notamment des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversification des opérateurs, et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence⁷.

Enfin, le troisième volet procède de l'agrément par le Conseil des modifications dans le contrôle des sociétés titulaires d'autorisations⁸. Cet agrément est notamment conditionné par l'impact que ces modifications pourraient avoir sur l'intérêt du public et l'impératif fondamental de pluralisme⁹.

La régulation de la concentration est une tâche centrale et délicate. Sa réussite conditionne le pluralisme des services de radio auxquels ont accès les citoyens. Mais sa mise en œuvre nécessite la conciliation de plusieurs objectifs, parfois contradictoires. Il s'agit de préserver et d'encourager des modèles économiques et éditoriaux variés tout en soutenant le dynamisme économique du secteur, qui est la condition effective de l'existence d'une pluralité d'opérateurs. Or, dans un secteur caractérisé par des économies d'échelle dans la production des programmes, les réseaux et les groupes peuvent améliorer leur rentabilité en se développant. Par ailleurs, dans un contexte de transition vers les espaces numériques, la problématique de la concentration du secteur acquiert de nouvelles dimensions.

Ce rapport a pour objet d'évaluer l'efficacité du dispositif actuel de régulation de la concentration du média radiophonique et de présenter au législateur différentes options susceptibles de l'améliorer.

Une première partie décrit l'économie du secteur radiophonique en France et les différentes voies de développement de ses entreprises. Après avoir rappelé l'historique et le fonctionnement du dispositif de régulation de la concentration, la deuxième partie expose ses limites, tant en termes d'application que d'objectifs sous-jacents ou encore de périmètre. Une troisième partie propose et évalue différentes pistes qui pourraient permettre son amélioration.

⁷ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 29 et 29-1.

⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 42-3.

⁹ Conseil d'État, société Métropole Télévision, 30 décembre 2010, n° 338273.



I. LA CONCENTRATION DU MÉDIA RADIOPHONIQUE : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Quel est le niveau actuel de concentration du média radiophonique en France et comment est-il susceptible d'évoluer ? Répondre à cette question est à la fois une introduction et un préalable nécessaire à l'analyse de l'efficacité du dispositif de régulation de la concentration. Cette première partie dresse un état de l'économie du secteur et de la concentration des opérateurs. Elle expose ensuite les différentes voies de croissance, interne et externe, que les acteurs sont susceptibles d'emprunter.

❖ Le paysage radiophonique français aujourd'hui

Le paysage radiophonique français peut être caractérisé par sa performance économique globale et sa structure : le nombre d'opérateurs présents, leurs modèles économiques, le degré de différenciation des services offerts et leurs positions sur le marché publicitaire. La radio étant un média à la fois local et national, sa structure doit être appréciée à ces deux niveaux.

Un secteur économique dynamique confronté à de nouvelles concurrences

Du point de vue économique, le secteur radiophonique français fait preuve de solidité dans un contexte publicitaire difficile, notamment grâce à la capacité d'innovation des opérateurs. Cependant, il doit faire face à la concurrence de nouveaux services numériques, offrant toujours plus de musique, de réactivité et d'interactivité.

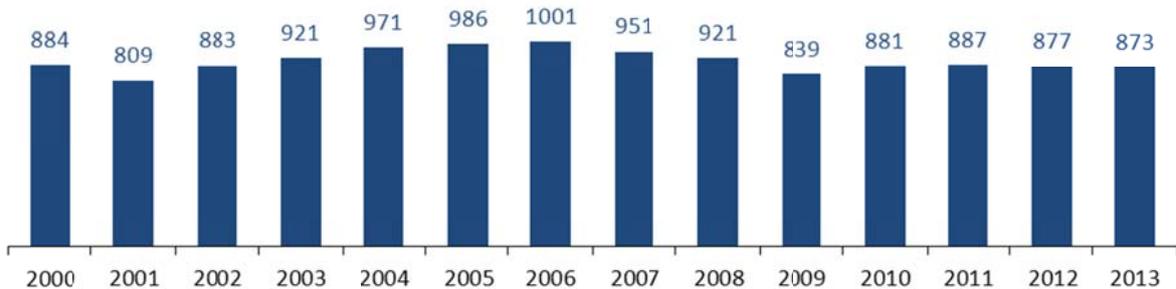
- Des investissements publicitaires soutenus par une audience solide, qui se déploie sur les terminaux multimédia

Après la crise du marché publicitaire de 2009, les investissements des annonceurs dans le média radio ont repris en 2010 et 2011 sans pour autant retrouver leur niveau antérieur. En 2012 et 2013, dans un contexte économique difficile, ils ont enregistré une légère baisse.

La part de la radio dans les investissements publicitaires médias reste cependant stable depuis dix ans. La radio n'a pas autant souffert que la presse du développement rapide qu'a connu internet au cours de ces dernières années.

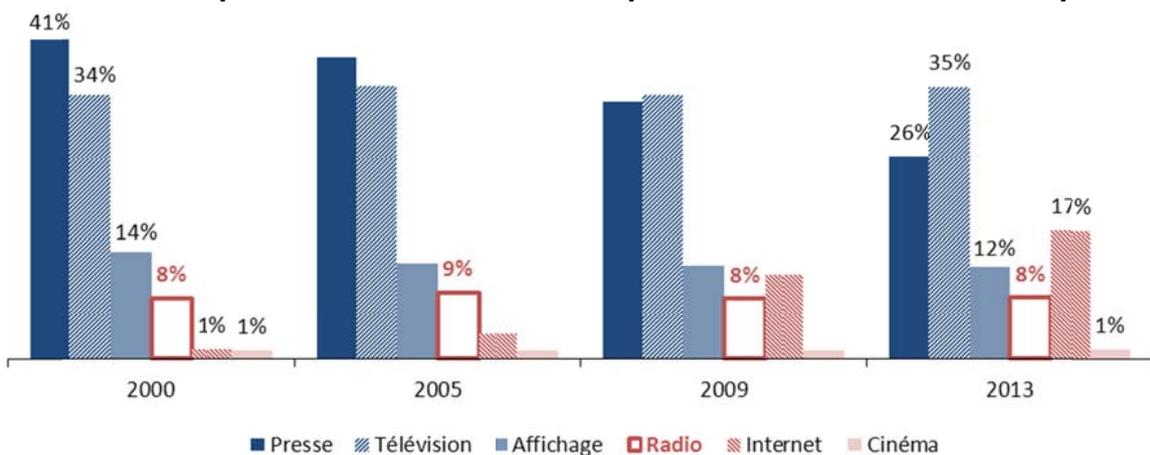


Évolution des investissements publicitaires nets en radio depuis 2000, millions d'euros



Source : France Pub

Évolution de la répartition des investissements publicitaires dans les médias depuis 2000



Source : France Pub

La radio bénéficie de son ancrage local, qui offre aux annonceurs des relais de terrain pour leurs campagnes nationales et leur permet, avec une grande réactivité, de communiquer sur des opérations de promotion.

En cette période de crise économique, la radio dispose également d'atouts spécifiques sur le marché publicitaire : sa flexibilité, le coût modéré de ses espaces et de la réalisation des spots ainsi que son efficacité sur la fréquentation des points de vente.

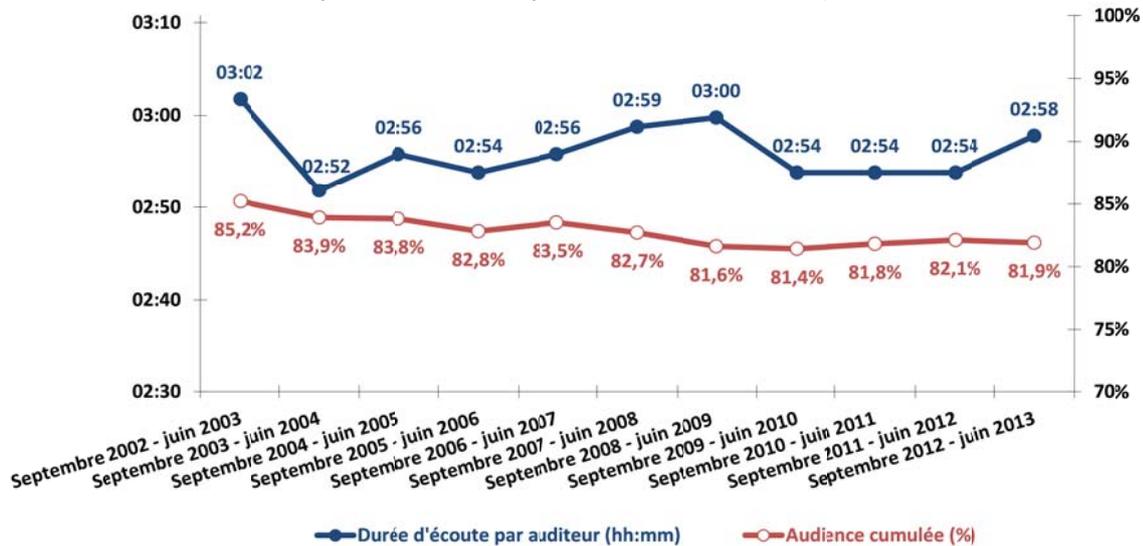
Mais le principal soutien de la radio est la solidité de son audience. Pendant la dernière saison (septembre 2012-juin 2013), la radio a touché chaque jour environ 82 % des Français de plus de treize ans, soit 43,2 millions de personnes. Cette « audience cumulée » du média radio s'est stabilisée ces trois dernières années après une période de légère décroissance. Par ailleurs, l'assiduité des auditeurs ne se dément pas : la durée d'écoute moyenne par auditeur avoisine trois heures par jour depuis dix ans¹⁰.

¹⁰ Source : Médiamétrie, I26 000 Radio, France métropolitaine, 13 ans et plus, lundi-vendredi, 5h-24h.



Évolution de l'audience de la radio depuis 10 ans

France métropolitaine, 13 ans et plus, du lundi au vendredi, journées de 5h à minuit

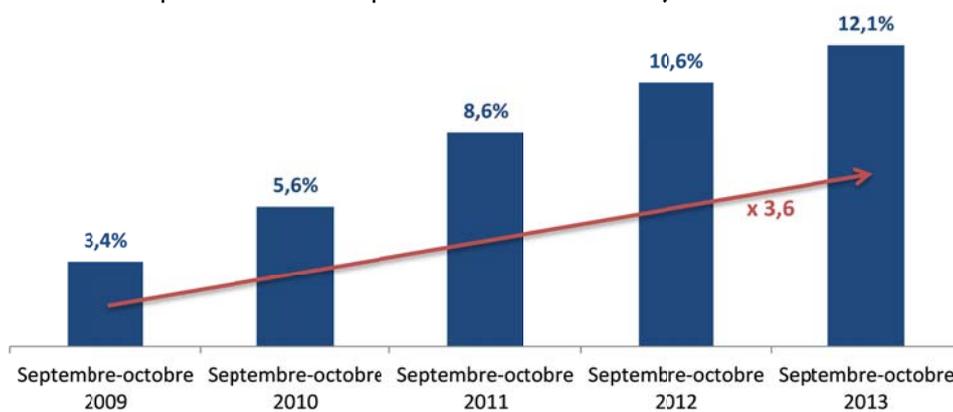


Source : Médiamétrie, 126 000 Radio

Pour préserver leur audience, les opérateurs radiophoniques ont su utiliser tous les nouveaux réseaux de diffusion progressivement devenus disponibles (satellite, internet fixes et mobiles¹¹) et donc rendre leurs services présents sur de nouveaux terminaux : le téléphone mobile, l'ordinateur, le téléviseur, le baladeur et la tablette. Chaque jour, les terminaux multimédia sont utilisés par 6,3 millions de Français pour accéder à la radio¹². Leur part dans le volume d'écoute de la radio atteint 12,1 %, soit presque quatre fois plus qu'il y a quatre ans.

Évolution de la part des terminaux multimédia dans le volume d'écoute du média radio

France métropolitaine, 13 ans et plus, du lundi au vendredi, journées de 5h à minuit



Source : Médiamétrie, Global Radio – Volet 2

Sur ces nouveaux terminaux, la radio peut être reçue par internet ou par le satellite mais aussi par les réseaux hertziens lorsqu'ils sont équipés de tuners FM. Sur le téléphone mobile, Médiamétrie estime que la réception en mode hertzien reste majoritaire, à hauteur de 54 %, mais qu'elle recule.

¹¹ Dont les réseaux gérés par les opérateurs.

¹² Source : Médiamétrie, Global Radio - Volet 2, septembre-octobre 2013, France métropolitaine, 13 ans et plus, lundi-vendredi, 5h-24h.

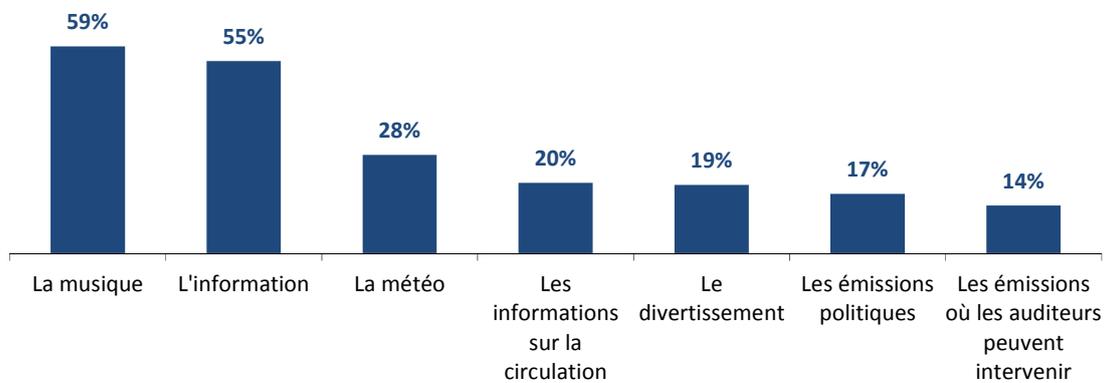


L'écoute en différé de la radio, en *streaming* ou par baladodiffusion, commence à entrer dans les habitudes des Français : chaque jour, près de 900 000 personnes y ont recours. De nombreuses autres innovations ont été rendues possibles par la diffusion sur internet, comme la radio filmée ou encore le renforcement de l'interactivité grâce aux réseaux sociaux.

- De nouvelles concurrences dans l'environnement numérique

Si l'environnement numérique ouvre de nouvelles perspectives pour le média radiophonique, il est également source de potentielles nouvelles concurrences. En effet, de nouveaux acteurs viennent concurrencer la radio sur ses qualités les plus distinctives pour les Français : sa programmation musicale, la réactivité de son information et son interactivité.

Les sept principales motivations d'écoute de la radio pour les Français



Source : Médiamétrie, "Panel Radio Premium 2012-2013".

Les radios musicales sont confrontées à l'abondance de l'offre de musique numérique et à ses services personnalisés et éditorialisés. Les répertoires musicaux sont de plus en plus largement disponibles : en ligne ou à travers des applications, sur les ordinateurs, sur les téléphones mobiles et les tablettes, de manière payante aussi bien que gratuite. En particulier, de nombreux services de musique en ligne proposent des accès illimités et parfois mobiles à de très larges répertoires musicaux, qui peuvent être payants ou financés par la publicité. En France, les deux principaux services d'abonnement illimités, Deezer et Spotify, rassemblaient respectivement 300 000 et 100 000 abonnés au début de l'année 2013 et étaient intégrés dans les offres multiservices de certains fournisseurs d'accès, y compris en mobilité. Par ailleurs, les plateformes de partage de vidéo comme YouTube permettent un accès gratuit et à la demande à de très larges répertoires de vidéos musicales de tous genres.

Les radios généralistes et d'information doivent, quant à elles, faire face à la concurrence d'internet, qui permet une grande réactivité, et au développement de l'audience des chaînes d'information en continu.

Enfin, l'interactivité qu'apprécient les auditeurs de la radio devient une qualité moins distinctive avec la popularité des réseaux sociaux, utilisés par plus de 80 % des internautes en France¹³, et leur intégration croissante dans les autres médias (télévision sociale, sites internet).

¹³ 82 % des internautes déclaraient être membres d'au moins un réseau social en 2012 selon l'observatoire des réseaux sociaux de l'IFOP.



En termes publicitaires, la concurrence d'internet sur le marché publicitaire local pourrait s'intensifier dans les années à venir. Les messages publicitaires locaux *display* (bannières notamment) sont encore rares sur les sites internet et la publicité mobile géolocalisée apparaît comme une solution de communication prometteuse.

Un paysage radiophonique composé de nombreux opérateurs

La structure du secteur radiophonique français se caractérise par la coexistence d'opérateurs de types très différents, des petites structures locales, associatives ou commerciales, aussi bien que des groupes régionaux et nationaux. Si les quatre principaux groupes nationaux sont très présents sur le marché publicitaire national, leurs positions s'équilibrent et les acteurs locaux et régionaux indépendants ont accès à ce marché à travers un groupement d'intérêt économique.

- 854 opérateurs, variés en termes de taille, de modèles économiques et de choix éditoriaux

Le paysage radiophonique français est animé par un grand nombre d'opérateurs, variés aussi bien dans leur taille que dans leurs modèles économiques ou leurs choix éditoriaux. Au 31 décembre 2013, outre les sept antennes de Radio France et RFI, on comptait ainsi 854 opérateurs privés différents sur le territoire métropolitain, proposant des programmes locaux, régionaux ou à vocation nationale, commerciaux ou associatifs, généralistes ou thématiques.

La France compte quatre grands groupes radiophoniques nationaux. Il s'agit des trois groupes radiophoniques « historiques » qui se sont constitués à partir des années 1980 : le groupe NRJ avec les radios thématiques Chérie FM, Nostalgie, NRJ et Rire et Chansons, le groupe Lagardère avec la radio généraliste Europe 1 et les radios thématiques à dominante musicale Virgin Radio et RFM et le groupe RTL avec la radio généraliste RTL et les radios thématiques à dominante musicale RTL2 et Fun Radio. Enfin, NextRadioTV avec la radio généraliste RMC et la radio thématique BFM Business, a émergé en tant que quatrième groupe radiophonique français.

À côté de ces groupes se sont développés plusieurs autres réseaux à vocation nationale : des réseaux musicaux comme, par exemple, Skyrock (Nakama), cédé par le groupe Lagardère en 1999, Radio FG (SAS FG Concept), Radio Nova et TSF Jazz (Novapress), Radio Classique (Les Echos) et Oûi FM (Arthur World Participation Group), Ado FM et Latina (Groupe 1981) ou encore MFM Radio et Jazz Radio (Espace Group), des radios de thématique communautaire, comme Beur FM, Radio Orient ou France Maghreb 2 et les services généralistes Sud Radio et Sud Radio +.

Du point de vue des contenus, les trois principaux services généralistes français, Europe 1, RTL et RMC, font une large part à l'information tout en proposant également du divertissement, des débats, du sport et pour certains d'entre eux de la musique. Les radios thématiques sont, quant à elles, principalement consacrées à la musique, offrant des programmes conçus pour s'adresser prioritairement à une tranche d'âge spécifique (jeunes, jeunes adultes, adultes) et parfois spécialisés dans la diffusion de genres musicaux précis. En plus de la musique, le paysage radiophonique hertzien propose des thématiques spécifiques, les thématiques communautaires et l'information économique (BFM Business), et des formats mixtes alliant la musique classique et l'information économique (Radio Classique) ou la musique et les sketches humoristiques (Rire et Chansons).

Certains réseaux nationaux possèdent des filiales ou des franchisés locaux, qui peuvent diffuser des messages de publicité locale. Les principaux réseaux présents au niveau local sont ainsi NRJ, Chérie FM et Virgin Radio.



Enfin, le secteur local et régional indépendant est dynamique et diversifié. Il est structuré autour de quelques groupes régionaux, comme Groupe 1981 et Espace Group, et d'une multitude d'opérateurs locaux.

Les radios commerciales locales et régionales indépendantes diffusent principalement des programmes musicaux et de l'information nationale, régionale et locale. Elles sont tenues de diffuser chaque jour, entre 6 heures et 22 heures, un minimum de quatre heures de programme d'intérêt local. Leurs opérateurs ont des modèles économiques très variés que ce soit en termes de nombre de services contrôlés, de bassins de population couverts, de chiffre d'affaires ou de masse salariale. Se côtoient de petites structures implantées sur des zones à faible potentiel commercial, des services bénéficiant d'une couverture plurirégionale et des groupes détenant plusieurs services.

Parmi les services locaux, on compte 577 radios associatives autorisées en métropole. Ces radios, qui accomplissent une mission de communication sociale de proximité et qui ne peuvent faire appel à la publicité et au parrainage qu'à hauteur d'un plafond maximum de 20 % de leur chiffre d'affaires total, bénéficient depuis 1982 des aides du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale¹⁴. Elles portent des projets radiophoniques extrêmement diversifiés, à la fois selon le bassin de vie auquel elles s'attachent (un quartier, une agglomération, une zone rurale) et selon le type de contenu qu'elles proposent (pédagogique, culturel, confessionnel, vie étudiante, communautaires ou encore d'opinion).

Afin de prendre en compte la diversité des opérateurs radiophoniques, le Conseil a défini dès 1989¹⁵ cinq catégories de services de radio auxquelles s'attachent des obligations spécifiques et un cadre juridique adapté. La définition de ces catégories combine plusieurs critères : caractère commercial, vocation locale ou nationale, contenu généraliste ou thématique, indépendance ou affiliation. Chaque catégorie est désignée par une lettre.

¹⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 80.

¹⁵ Communiqué 34 du Conseil, 29 août 1989.



Définition des cinq catégories de services de radio et répartition entre elles des opérateurs privés en FM en France métropolitaine au 31 décembre 2013

	Définition	Nombre d'opérateurs	Pourcentage du nombre total d'opérateurs
Catégorie A	Services de radio associatifs accomplissant une mission de communication sociale de proximité et dont les ressources commerciales provenant de la publicité de marque ou du parrainage sont inférieures à 20 % de leur chiffre d'affaires total	577	68%
Catégorie B	Services de radio locaux ou régionaux indépendants ne diffusant pas de programme à vocation nationale identifié	175	20%
Catégorie C	Services de radio locaux ou régionaux diffusant le programme d'un réseau thématique à vocation nationale	72	8%
Catégorie D	Services de radio thématiques à vocation nationale	25	3%
Catégorie E	Services radiophoniques généralistes à vocation nationale	5	1%
Total		854	100%

Source : CSA

- Un marché publicitaire national animé par quatre principaux groupes et un groupement d'intérêt économique (GIE) regroupant un grand nombre de radios indépendantes

Le marché publicitaire radiophonique se divise en deux marchés distincts : le marché local et le marché national¹⁶.

La publicité locale représente 41 % des dépenses des annonceurs en radio¹⁷. L'accès à ce marché est réglementé : il est réservé aux services locaux et régionaux, qu'ils soient des indépendants, des franchisés ou des filiales des réseaux à vocation nationale¹⁸. Il existe en réalité de multiples marchés publicitaires locaux sur lesquels les radios régionales ou locales situées dans un même bassin d'audience sont en concurrence.

Sur le marché national, si les quatre premiers groupes atteignent une part de marché brute très importante, de 80 %¹⁹, celle-ci est répartie de manière relativement uniforme entre eux. NRJ et RTL occupent les deux premières positions avec respectivement 24 et 23 % de parts de marché, Lagardère atteint 17 % et NextRadioTV, en croissance, 16 %. Par ailleurs, le GIE Les Indés Radio, créé en 1992, permet aux services locaux et régionaux d'accéder au marché national de la publicité en groupant les espaces publicitaires de ses adhérents. En 2013, il rassemblait 126 stations²⁰ et atteignait une part de marché de 13 %.

¹⁶ Autorité de la concurrence, décision n° 06-D-29 du 6 octobre 2006 relative à des pratiques mises en œuvre par le GIE Les Indépendants dans le secteur de la publicité radiophonique.

¹⁷ Source : France Pub.

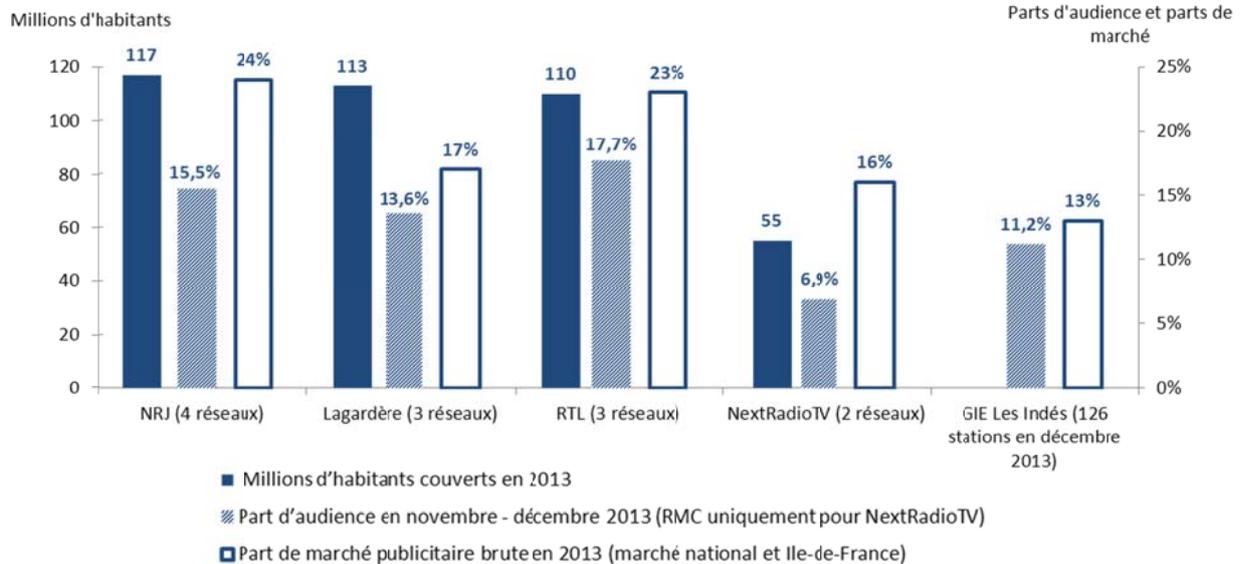
¹⁸ Décret n° 94-972 du 9 novembre 1994.

¹⁹ Parts de marché publicitaire brutes en 2012 sur le marché national et l'Île-de-France, d'après Kantar Média.

²⁰ Au 31 décembre 2013, le GIE comptait 126 stations.



Couvertures, parts d'audience et parts de marché publicitaire brutes nationales des quatre principaux groupes radiophoniques français privés et du GIE Les Indés Radio



Sources : CSA, Médiamétrie-1 26 000 Radio, Kantar Média

Des disparités en termes de nombre de services disponibles à travers le territoire

Le paysage radiophonique hertzien s'étant construit sur la base d'appels à candidature successifs définis par zones géographiques, l'offre de services de radios varie d'une zone à l'autre. Le pluralisme de l'offre radiophonique hertzienne dont bénéficient effectivement les auditeurs est une réalité locale. Elle dépend des services disponibles dans leur zone de vie, définie par leurs lieux d'habitation et de travail et leurs déplacements courants.

Or, l'analyse locale de la structure du paysage radiophonique français donne des résultats sensiblement différents par rapport à l'analyse nationale. Si on compte un grand nombre d'opérateurs au niveau national, il existe d'importantes disparités dans l'offre de services de radio au niveau local, à la fois en termes de nombre et de diversité des services.

Ainsi, on estime qu'environ 28 % de la population reçoit moins de dix stations, dont celles de service public, alors que les radios sont très nombreuses dans la plupart des grandes agglomérations, avec un maximum de 56 à Paris.

Si certaines grandes agglomérations ne disposent pas d'une offre aussi riche que les autres, cela s'explique par des contraintes techniques particulières. Par exemple, les Strasbourgeois ne peuvent entendre que 23 stations de radios françaises. Les fréquences y sont en effet plus rares car elles doivent être partagées avec les pays frontaliers, et en particulier avec l'Allemagne.

D'autres disparités sont liées aux choix successifs d'implantation des opérateurs. Les zones qui ont ou avaient les potentiels publicitaires les plus élevés présentent souvent un paysage radiophonique plus riche. Les petites villes et les zones rurales bénéficient en règle générale d'un paysage moins riche d'un point de vue quantitatif.



Nombre de services de radios autorisés dans des villes proches de tailles différentes en décembre 2013

	Population de la commune	Nombre de radios privées autorisées	Radios du service public
Lyon	492 578	35	6
Mâcon	35 118	12	4
Bordeaux	242 945	28	7
Langon	7 854	4	5

Source : CSA, données de population légales 2013

Les services à vocation nationale ne sont pas reçus partout en France. Un réseau national est considéré comme tel dès qu'il couvre plus de 30 millions d'habitants en hertzien analogique. Les deux plus étendus, RTL et Europe 1, couvraient environ 51 millions d'habitants chacun en FM et grandes ondes en 2013, soit environ 80 % de la population²¹.

❖ Les voies de développement des opérateurs radiophoniques

Les opérateurs radiophoniques peuvent se développer de deux façons : par croissance externe, en prenant le contrôle de services de radio, ou par croissance interne, en étendant leur diffusion à de nouveaux publics.

La croissance interne

Les opérateurs peuvent se développer en étendant leur diffusion sur le spectre FM mais également sur les réseaux numériques, hertiens ou non. A chacun de ces réseaux correspondent différentes marges de développement et différents schémas de concurrence.

- Sur le spectre FM

Dans les années 1970, sous le régime de monopole du service public, les réseaux de Radio France utilisaient une bande s'étendant de 88 à 100MHz. La bande FM s'est ensuite élargie parallèlement au développement des radios privées associatives puis commerciales. Les services de radio privés se sont développés dans les années 1980 et 1990 en obtenant de nombreuses nouvelles fréquences sur un spectre FM de plus en plus utilisé et qui s'élargissait à la marge. Ainsi, à la fin des années 1990, la bande FM a atteint sa dimension actuelle de 87,5 à 108MHz. Les autorisations d'usage de fréquence accordées par le Conseil à la suite d'appels à candidature, et notamment les appels généraux lancés en 1991, ont permis la création et le développement de nombreux services privés de radio.

En 2006, quinze ans après les premiers appels généraux lancés par le Conseil, plus de la moitié des autorisations étaient sur le point d'arriver à échéance. Le Conseil a saisi cette occasion pour relancer successivement des appels généraux dans les différentes régions en mettant un œuvre une

²¹ Population légale métropolitaine, sur la base de laquelle sont effectués les calculs de couverture.



optimisation de l'usage de la bande FM, suivant un plan appelé « FM+ », qui a permis de dégager plus de 1330 nouvelles fréquences sur la totalité du territoire métropolitain, soit un gain de plus de 22 %.

Les principes de cette optimisation avaient été élaborés à l'issue d'une consultation publique contradictoire organisée en octobre 2004. Toutes les catégories de radios, dont les réseaux contrôlés par les principaux groupes, ont pu ainsi étendre leur couverture entre 2007 et 2011.

Depuis ce plan d'optimisation, les mises aux appels à candidatures de nouvelles fréquences sont plus rares. Le Conseil continue tout de même à identifier de nouvelles fréquences, en particulier sur les zones n'ayant pas fait l'objet d'une densification intensive du spectre FM lors des appels généraux dits « FM+ ». Ainsi, en 2013, ce sont près de 150 fréquences nouvelles qui auront pu être identifiées par les services du Conseil.

Un nouveau chantier de densification du spectre FM ayant pour objectif de dégager de nouvelles fréquences est envisageable. Pour y parvenir, il conviendrait de travailler sur deux axes. En premier lieu, il serait nécessaire d'identifier les zones prioritaires où un travail de densification de l'usage du spectre est souhaitable et réaliste. En second lieu, et afin de dégager des marges de manœuvre pour le Conseil, l'évolution des critères de planification pourrait être étudiée. Ces deux sujets, intimement liés, devraient faire l'objet d'une consultation préalable des acteurs. Des réunions de concertation avec les parties prenantes auront lieu prochainement. Un projet d'une telle envergure nécessite un travail de mise en œuvre de plusieurs années. Le Conseil entend approfondir cette piste qui implique de nombreux échanges avec les opérateurs, un constat partagé sur les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour densifier l'usage du spectre et une collaboration régulière pour la mise en œuvre de ce plan d'optimisation.

- En RNT

Inversement, les bandes III et L, affectées à la radio numérique terrestre, peuvent constituer un important réservoir de développement pour tous les éditeurs de radios. L'avantage offert par la RNT est double : un nombre plus important de radios pour les auditeurs et une couverture étendue pour de nombreux éditeurs.

Le Conseil a d'ores et déjà délivré des autorisations à des services de radio en bande III à Paris, Nice et Marseille : 107 éditeurs, répartis sur dix-neuf multiplex ont été autorisés. La date de démarrage des quatorze multiplex qui ont désigné conjointement leur opérateur²² a été fixée au 20 juin 2014.

Le Conseil a également autorisé la société Onde numérique à utiliser une ressource radioélectrique pour, entre autres, la distribution de vingt services de radio diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique sur la bande L sur l'ensemble du territoire.

Une réflexion est actuellement en cours pour déterminer les modalités de développement les plus appropriées de la radio numérique terrestre. Le Conseil remettra un rapport sur ce sujet au Parlement.

Les Français seront d'autant plus incités à s'équiper en récepteurs compatibles qu'une offre riche sera disponible. Le succès de la RNT dépend donc en partie de la dynamique collective des opérateurs radiophoniques.

²²En application de l'article 30-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986.



- Sur les nouveaux réseaux de distribution

Les services de radio sont désormais diffusés sur les réseaux internet fixes et mobiles. Cette nouvelle forme de diffusion leur permet de s'affranchir de la contrainte de rareté des fréquences FM.

Cependant, les opérateurs doivent s'insérer dans de nouvelles relations économiques verticales, où le diffuseur, simple prestataire, s'efface derrière un distributeur aux intérêts économiques plus complexes et pour lequel les services de radio ne représentent qu'un des nombreux contenus offerts à leurs clients. Les services en ligne et les applications proposés par les radios doivent être intégrés et mis en valeur dans une multitude d'offres : les services gérés proposés par les fournisseurs d'accès à internet fixes et mobiles, les applications ou les sites fédérant plusieurs services de radio, les magasins d'applications ou encore les environnements des fabricants de terminaux connectés. L'établissement de ces nouvelles relations économiques peut être difficile, en particulier pour les plus petits acteurs du secteur, les radios associatives et les radios locales indépendantes.

Par ailleurs, sur ces nouveaux réseaux, les opérateurs sont contraints par le rythme d'adoption par les Français de ce type d'usages. Si les nouveaux supports multimédia gagnent rapidement du terrain, la radio est encore écoutée à près de 88% sur les postes de radio traditionnels.

À moyen terme, de nombreuses possibilités de croissance interne s'ouvrent donc aux services de radio. Une nouvelle densification du spectre hertzien reste possible tandis que la RNT pourrait être une véritable source de spectre disponible et que la diffusion par internet, sur laquelle aucune contrainte de ressource ne pèse, progresse au rythme des changements d'habitudes d'écoute des Français. Cependant, à court terme, la croissance externe est le levier le plus rapide de développement à la disposition des opérateurs radiophoniques.

La croissance externe

Par le passé, les opérateurs ont procédé à la prise de contrôle d'autres services de radio dans la mesure où elle n'entraînait pas un dépassement du plafond de concentration et où elle ne constituait pas une modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation a été délivrée au sens de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986.

Les opérations de concentration impliquant un des principaux groupes sont anciennes. Cette concentration des réseaux nationaux s'est principalement opérée entre 1994 et 2000 avec la prise de contrôle de RFM par Lagardère, de Nostalgie par NRJ Group et de Fun et RTL 2 par la société CLT-UFA (RTL Group).

Ces dix dernières années, de nombreuses acquisitions ont été réalisées par des structures indépendantes des principaux groupes radiophoniques. Peuvent être citées par exemple l'acquisition en 2005 de Sud Radio par le groupe Start (devenu Sud Radio Groupe puis Groupe 1981), ou encore celle de MFM Radio par Espace Groupe en 2010. Les services locaux ou régionaux indépendants ont également tendance à se concentrer. Les exemples sont nombreux : l'acquisition de Cannes Radio par Radio Dreyeckland, de Normandie FM par Tendence Ouest, la prise de contrôle indirect de Cocktail FM par Précom (Radio Cristal et Hit West), l'acquisition de Chante France et de Galaxie par HPI (Évasion), celle de Radio n° 1, Chlorophylle FM et Mistral FM par Radio Isa, celle d'Océane FM par Précom (Radio Cristal et Hit West) ou encore celle de Tempo la Radio par Alouette. La dernière opération en date est l'acquisition de Sud Radio par le groupe Fiducial.



II. LES INSTRUMENTS ACTUELS DE LA RÉGULATION DE LA CONCENTRATION : HISTORIQUE, FONCTIONNEMENT ET LIMITES

❖ Les trois volets du dispositif actuel : historique et fonctionnement

Le dispositif actuel de régulation de la concentration du média radiophonique repose sur trois volets. Le premier volet est le plafond de concentration, qui s'applique à toute opération de croissance. Lorsqu'il attribue les autorisations d'usage des fréquences, le Conseil régule également la croissance interne des groupes. Enfin, le Conseil exerce également son contrôle sur les acquisitions de services autorisés.

Le plafond de concentration

Depuis la loi du 30 septembre 1986²³, la concentration des groupes radiophoniques est limitée par un plafond national, défini sur la base du nombre d'habitants couverts par leurs différents réseaux de diffusion hertzienne. Ce plafond borne aussi bien la croissance externe des groupes que leur croissance interne sur le spectre hertzien.

- L'évolution législative du plafond

L'introduction du plafond de concentration par la loi du 30 septembre 1986

À l'origine, le plafond prévoyait que toute personne disposant d'un réseau de diffusion à caractère national, c'est-à-dire couvrant une zone de plus de 30 millions d'habitants, ne pouvait contrôler un second réseau dont la couverture serait supérieure à 15 millions d'habitants.

Cette règle était sujette à de forts effets de seuil : une personne pouvait détenir plusieurs réseaux dès lors qu'aucun d'entre eux ne couvrait plus de 30 millions d'habitants. À titre d'illustration, en 1989, RMC, dont la couverture était légèrement inférieure à 30 millions d'habitants, a pu acquérir la majorité du capital de Nostalgie, qui couvrait plus de 15 millions d'habitants.

Par ailleurs, la notion de réseau n'était pas clairement définie. Les radios indépendantes qui s'abonnaient au programme d'un réseau (contrat dit de « fourniture de programme ») n'étaient pas prises en compte dans le calcul de la population couverte par ce réseau.

La modification du plafond par la loi du 1^{er} février 1994

La loi du 1^{er} février 1994²⁴ a réformé le plafond. Il a été redéfini en fonction de la couverture cumulée totale des différents réseaux d'un même groupe, ce qui a permis de réduire les effets de seuils et son niveau a été relevé à 150 millions d'habitants²⁵. Un réseau couvrant au maximum la population française soit environ 60 millions de personnes²⁶, seuls les groupes disposant d'au moins trois réseaux sont susceptibles de dépasser ce plafond. Ils peuvent détenir jusqu'à quatre réseaux nationaux (120 millions d'habitants au minimum) avec une marge totale de 30 millions d'habitants²⁷. Par ailleurs,

²³ Modifiée par la loi n° 86-1210 du 27 novembre 1986.

²⁴ Loi n° 94-88 du 1^{er} février 1994.

²⁵ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 41, premier alinéa.

²⁶ La population légale métropolitaine comptait 56,6 millions de personnes en 1990 et à 62,8 millions en 2013.

²⁷ La détention de cinq réseaux nationaux n'est qu'une possibilité théorique dans la mesure où ces cinq réseaux devraient couvrir chacun exactement 30 millions d'habitants.



le législateur a précisément défini la notion de réseau radiophonique²⁸, ce qui a permis d'établir que la couverture d'un service de radio diffusant le programme d'un réseau pendant plus de 50 % de son temps d'antenne devait être comptabilisée dans la couverture de ce réseau.

Cette révision du plafond a eu des conséquences immédiates sur le paysage radiophonique. Le plafond ayant été relevé, les grands groupes ont saisi le Conseil de demandes d'agrément pour la prise de contrôle de nouveaux réseaux thématiques. C'est ainsi que la CLT-UFA (qui deviendra ultérieurement RTL Group) a acquis le réseau Fun Radio et le groupe Lagardère le réseau RFM. Par ailleurs, les services de radios abonnés au programme d'un réseau étant désormais comptabilisés dans la couverture de ce réseau, les sociétés diffusant des programmes franchisés, comme Europe 2 ou Chérie FM, sont entrées dans le capital de leurs abonnés.

L'introduction d'un second plafond global par la loi du 9 juillet 2004

Dans la perspective du déploiement de la radio numérique terrestre, la loi du 9 juillet 2004²⁹ relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle a créé un second plafond pour la concentration des services de radio. Il dispose que « *Nul ne peut être titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives chacune à un service de radio dont l'audience potentielle cumulée terrestre dépasse 20 % des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, diffusés par voie hertzienne terrestre* »³⁰.

Il s'agit d'un plafond global, qui ne s'applique pas spécifiquement à la radio numérique mais à l'ensemble des services de radio autorisés par voie hertzienne terrestre (FM, ondes longues et moyennes, RNT en bande III et en bande L). La loi du 9 juillet 2004 n'a pas abrogé le plafond des 150 millions d'habitants mais a limité son champ d'application à la diffusion analogique. Ce nouveau plafond de 20 % ne se substitue donc pas au précédent mais s'y ajoute.

L'audience potentielle cumulée peut être définie comme le rapport entre la population couverte par les services de radio d'un groupe et la population couverte par l'ensemble des services de radio. Si sa dénomination peut prêter à confusion avec l'audience réelle des services, c'est-à-dire la mesure de leur écoute effective par les auditeurs³¹, l'audience potentielle cumulée utilise bien le critère de couverture comme le plafond des 150 millions d'habitants. La seule différence réside dans le fait qu'elle s'exprime en termes relatifs et non absolus.

Le plafond des 20 % d'audience cumulée est d'application immédiate. Cependant, les grands groupes radiophoniques n'ont pas été autorisés en RNT. Par ailleurs, le plafond analogique des 150 millions d'habitants est plus contraignant. On peut donc considérer que les groupes qui respectent le plafond des 150 millions respectent nécessairement celui des 20 %.

Les mesures de transparence de la loi du 15 novembre 2013

La loi du 15 novembre 2013³² a renforcé la transparence du plafond de concentration. Elle a modifié l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 afin de prévoir que le rapport annuel du Conseil « *comporte une présentation des mesures prises en application des articles 39, 40, 41, 41-1, 41-1-1, 41-2, 41-2-1, 41-3 et 41-4 visant à limiter la concentration et à prévenir les atteintes au pluralisme. Il comporte notamment un état détaillé présentant la situation des entreprises audiovisuelles concernées à l'égard des limites fixées par ces mêmes articles* ».

²⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 41-3.

²⁹ Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

³⁰ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 41, avant-dernier alinéa.

³¹ Mesurée par Médiamétrie en France.

³² Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.



- L'application du plafond de concentration

Depuis 1994, le plafond de 150 millions d'habitants s'applique sur les réseaux hertziens analogiques. Il constitue une limite à la croissance des groupes, qu'elle soit interne ou externe.

En termes de croissance interne, le plafond de 150 millions d'habitants n'a pas contraint l'attribution des nouvelles fréquences hertziennes dégagées grâce à la planification. Elles ont bénéficié à tous les acteurs du secteur, y compris aux principaux groupes radiophoniques.

Le plafond limite également les projets d'acquisition entrepris par les groupes. Depuis 1994, il a conduit à deux reprises un acteur à renoncer à une opération d'acquisition en cours.

Le premier cas date de 1997. La fusion entre les groupes Filipacchi Médias et Hachette Filipacchi Presse a eu pour conséquence indirecte la prise de contrôle des sociétés Vortex (Skyrock) et Canal 9 (Chante France) par le groupe Lagardère, qui détenait déjà les réseaux Europe 1, Europe 2 et RFM. Le Conseil a examiné cette opération au regard du plafond des 150 millions d'habitants. Les études qu'il a menées ont montré que la fusion aurait eu pour effet de porter la population desservie par les cinq radios de la nouvelle entité à un niveau supérieur à ce plafond. Le Conseil a par conséquent demandé au groupe Lagardère de se mettre en conformité avec les dispositions législatives et a informé le ministre de la culture et de la communication de l'illégalité de la situation et des actions envisagées pour y mettre un terme. Le groupe a pris les mesures nécessaires en cédant Chante France³³ puis Skyrock³⁴.

Le second cas remonte à l'année 2000. Le groupe NRJ a dû renoncer à la prise de contrôle du réseau RMC qu'il avait envisagée : cette opération aurait conduit le groupe, déjà propriétaire des réseaux NRJ, Nostalgie, Chérie FM et Rire et Chansons, à dépasser le plafond de 150 millions d'habitants. La cession de Rire et Chansons, un temps envisagée par le groupe NRJ, a été abandonnée. Alain Weill, alors directeur général du groupe a démissionné et s'est associé à une société d'investissement pour créer la société NextRadioTV, qui a été autorisée à prendre le contrôle de RMC (agrément du Conseil du 28 novembre 2000).

L'attribution des fréquences par le Conseil

Les fréquences radioélectriques appartiennent au domaine public de l'État et sont une ressource rare. Elles sont accordées aux opérateurs privés dans le cadre d'appel aux candidatures³⁵ au cours desquels la préservation du pluralisme et la concentration sont des préoccupations constantes du Conseil. Si l'attribution des fréquences au service public n'est pas régie par l'appel à candidatures mais par la disposition législative relative à la réservation prioritaire des fréquences³⁶, cette dernière intègre elle aussi l'objectif de pluralisme.

³³ Agrément du Conseil du 28 octobre 1997.

³⁴ Agrément du Conseil du 29 mars 1999.

³⁵ Une exception à ce principe est prévue à l'article 28-3, qui prévoit que le Conseil peut délivrer, sans procéder à un appel à candidatures, une autorisation relative à un service de radio temporaire, pour une durée n'excédant pas 9 mois.

³⁶ Les modalités d'attribution des fréquences au service public sont définies par l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 qui dispose qu'« [à] la demande du Gouvernement, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, respectivement pour les ressources radioélectriques de radiodiffusion et de transmission, accordent en priorité aux sociétés mentionnées à l'article 44 ou à leurs filiales répondant à des obligations de service public le droit d'usage de la ressource radioélectrique nécessaire à l'accomplissement de leurs missions de service public ». En application de la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 5/4 SSR, 26 novembre 2012, SIRTI, SARL 100 % Radio et autres, n° 347 030 et 347 721), le Conseil doit s'assurer que la satisfaction donnée à la demande ne réduira pas la ressource disponible pour les opérateurs du secteur privé dans une mesure telle qu'elle porterait atteinte, dans la zone de diffusion concernée, au pluralisme des programmes et des courants d'opinion. Il s'agit là de s'assurer que l'accès prioritaire n'entraîne pas une atteinte manifestement excessive au pluralisme.



La loi prévoit que le Conseil attribue les autorisations d'usage des fréquences aux opérateurs privés en appréciant, pour chaque zone géographique, l'intérêt de chaque projet pour le public au regard des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socioculturels, la diversification des opérateurs, et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence³⁷. Le Conseil doit également tenir compte de plusieurs autres critères, dont notamment l'expérience du candidat, le financement et les perspectives d'exploitation du service, les participations du candidat dans des régies publicitaires ou des éditeurs de publications de presse³⁸.

De surcroît, le Conseil doit veiller d'une part, au juste équilibre entre les réseaux nationaux et les services locaux, régionaux et thématiques indépendants et, d'autre part, à ce qu'une part suffisante de fréquences soit attribuée aux services associatifs accomplissant une mission de communication sociale de proximité³⁹.

Les appels à candidature sont lancés par zones géographiques et par « catégories de services »⁴⁰. La définition par le Conseil dès 1989⁴¹ des cinq catégories de radios privées, reprise dans chaque appel à candidatures, a été un élément structurant de l'organisation de la politique d'attribution des fréquences par le Conseil.

La loi du 15 novembre 2013⁴² a également précisé l'organisation du travail du Conseil en prévoyant que, si les décisions d'usage de la ressource radioélectrique sont susceptibles de modifier de façon importante le marché en cause, le Conseil procède au préalable, en plus de la consultation publique déjà prévue, à une étude d'impact, notamment économique, rendue publique⁴³.

Le contrôle des opérations de concentration par le Conseil

Une fois que l'autorisation d'émettre a été délivrée, le Conseil continue à exercer son contrôle sur l'impact de l'évolution de cette autorisation, en termes de pluralisme, de concentration et de concurrence.

Lorsque les données au vu desquelles une autorisation a été délivrée sont modifiées de façon substantielle, notamment en cas de changements intervenus dans la composition du capital social, la loi dispose que cette autorisation peut être retirée sans mise en demeure préalable⁴⁴. Le Conseil d'État a été amené à préciser que le Conseil doit s'assurer que la modification envisagée n'est pas de nature à compromettre l'intérêt du public et l'impératif fondamental de pluralisme⁴⁵.

³⁷ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 29, sixième alinéa.

³⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 29.

³⁹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 29.

⁴⁰ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 29, deuxième alinéa.

⁴¹ Communiqué 34 du Conseil, 29 août 1989.

⁴² Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

⁴³ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 31.

⁴⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 42-3, premier alinéa.

⁴⁵ Conseil d'État, société Métropole Télévision, 30 décembre 2010, n°338273 : « qu'il incombe au Conseil supérieur de l'audiovisuel, saisi d'une telle demande, de déterminer, en prenant en compte les circonstances de fait et de droit à la date où il se prononce, notamment en ce qui concerne la diversité des opérateurs, si les modifications envisagées sont, eu égard, le cas échéant, aux engagements pris par les opérateurs intéressés pour en atténuer ou en compenser les effets, de nature à compromettre l'impératif fondamental de pluralisme et l'intérêt du public et justifient, par suite, une abrogation de l'autorisation initialement accordée ».



La loi du 15 novembre 2013⁴⁶ a complété les dispositions encadrant les modifications dans le contrôle des services de radio autorisés par le Conseil⁴⁷. Elle a précisé que tout éditeur d'un service de radio autorisé doit obtenir un agrément du Conseil en cas de modification du contrôle direct ou indirect de la société titulaire de l'autorisation⁴⁸. Cette décision d'agrément doit être, d'une part, motivée et, d'autre part, précédée d'une étude d'impact, notamment économique et rendue publique, lorsque la modification du contrôle porte sur un service de radio appartenant à un réseau de diffusion à caractère national et qu'elle est susceptible de modifier de façon importante le marché en cause⁴⁹.

❖ Les limites du dispositif

Ce dispositif de régulation de la concentration présente plusieurs limites. Le plafond de concentration des 150 millions d'habitants est issu d'une réflexion basée sur des hypothèses technologiques, démographiques et techniques datant du début des années 1990. Son caractère uniquement national capture mal le pluralisme qui est vécu par les Français au niveau local. D'application automatique, ce plafond ne permet pas une régulation fine de la concentration. Enfin, dans son ensemble, le dispositif de régulation de la concentration n'intègre pas les nouveaux modes de consommation de la radio.

Un plafond de concentration dont la valeur est figée et la méthode de calcul dynamique

Le plafond de concentration a un caractère paradoxal. Son niveau, de 150 millions d'habitants, n'a pas évolué depuis 1994. En revanche, la méthode utilisée pour vérifier le respect par les groupes radiophoniques de cette limite a dû progresser pour suivre les évolutions des recommandations méthodologiques internationales et des outils de calcul. Ces deux aspects sont sources de difficultés.

- Un plafond de 150 millions d'habitants figé depuis 1994

La loi du 1^{er} février 1994 a fixé la valeur du plafond de concentration à 150 millions d'habitants de manière absolue, sans prévoir d'indexation sur l'évolution démographique. Cette valeur a été établie sur la base des données légales de population alors en vigueur, celles issues du recensement de 1990, selon lesquelles la population métropolitaine⁵⁰ comptait environ 56,6 millions d'habitants. Il n'a plus été modifié depuis.

Or, les calculs d'estimation de la couverture des services de radio sont effectués sur la base des données légales de population en vigueur à la date du calcul. À mesure que les chiffres de population légale ont été actualisés, les écarts se sont creusés entre les chiffres utilisés pour le calcul des populations couvertes par les réseaux et les chiffres issus du recensement de 1990 qui avaient servi de base à la fixation du plafond de 150 millions d'habitants. Le premier écart est apparu en 2000, lorsque les chiffres de population issus du recensement de 1999 ont remplacé ceux de 1990, avec une croissance de 3 % de la population métropolitaine. À partir de 2009, le rythme d'actualisation des

⁴⁶ Loi n°2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

⁴⁷ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 42-3.

⁴⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 42-3, cinquième alinéa.

⁴⁹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 42-3, cinquième alinéa.

⁵⁰ La loi impose de faire la vérification sur l'ensemble du territoire, y compris en outre-mer. Néanmoins, aucune radio autorisée en outre-mer n'est intégrée au calcul car elles diffusent moins de 50 % du programme des réseaux.



chiffres légaux de population est devenu annuel⁵¹. En 2014, la population légale métropolitaine⁵² s'élève à 63 millions d'habitants⁵³, en augmentation de 11 % par rapport aux chiffres en vigueur en 1994.

Le plafond de 150 millions d'habitants n'a pas intégré la croissance de la population française. Théoriquement, un groupe aurait pu dépasser le plafond de concentration selon les calculs de couverture sans avoir obtenu de nouvelles fréquences, par le seul biais de la croissance démographique.

Par ailleurs, le plafond de 150 millions d'habitants a également été fixé en fonction du parc de fréquences recensées en 1994. Or, les appels à candidatures successifs, notamment les appels généraux dits FM+, ont permis d'accroître significativement le nombre de fréquences sur le territoire métropolitain.

- Une méthode de calcul dynamique

La nécessité de faire évoluer la méthode de calcul de la couverture

Afin d'estimer le nombre d'habitants couverts par un réseau hertzien, le Conseil doit évaluer la zone géographique couverte par ce réseau puis y affecter le nombre d'habitants correspondant, selon les données légales de population.

Il n'existe pas de méthode unique d'évaluation de la zone géographique couverte par un réseau hertzien mais l'Union Internationale des Télécommunications⁵⁴ élabore des recommandations en vue d'harmoniser les règles de calcul au niveau international. Le Conseil s'appuie sur ces recommandations pour estimer, à l'aide de simulations informatiques, les zones géographiques couvertes par les réseaux. L'objectif est de produire l'évaluation la plus précise possible de la zone de couverture.

La première méthode de calcul de la couverture utilisée par le Conseil au début des années 1990 était simple à mettre en œuvre et facilement reproductible par les acteurs mais sommaire. Depuis, l'évolution permanente des outils informatiques et des logiciels de simulation a permis d'évaluer de plus en plus précisément la zone couverte par un réseau. Le Conseil se doit d'intégrer ces progrès pour se rapprocher de plus en plus des recommandations édictées par l'UIT, qui elles-mêmes évoluent régulièrement, mais surtout pour fournir l'information la plus fiable possible au regard des enjeux qui en découlent. La méthode de calcul de la couverture utilisée par le Conseil a par conséquent connu plusieurs évolutions depuis les années 1990.

La dernière évolution, permettant de modéliser les brouillages à l'échelle nationale, a été approuvée par l'Agence nationale des fréquences⁵⁵. Elle a été mise en œuvre dès la fin de l'année 2012 par le Conseil. Une description des principes du calcul, de ses principales évolutions et des améliorations qu'elles ont apportées à l'évaluation de la couverture, depuis les années 1990, est proposée en annexe. Ces évolutions méthodologiques ont fait l'objet de discussions avec les acteurs concernés du secteur. Ils ont été auditionnés, en 2012 et 2013, par le groupe de travail « Radio analogique et numérique » du Conseil sur les choix techniques opérés et sur les évolutions législatives envisageables.

⁵¹ La publication annuelle des chiffres des populations légales était le premier objectif fixé au recensement de la population par la loi n°2002-276 du 27 février 2002.

⁵² La population légale s'élève à près de 65 millions d'habitants si l'on inclut l'Outre-Mer.

⁵³ Décret n° 2013-1289 du 27 décembre 2013.

⁵⁴ L'Union internationale des télécommunications ou UIT, fondée en 1867, est devenue en 1947 une institution de l'ONU spécialisée dans le domaine des nouvelles technologies.

⁵⁵ Courrier de l'ANFR adressé au Conseil en date du 4 juin 2012.



S'il est légitime que la méthode de calcul évolue, le Conseil est conscient des effets que cette évolution peut entraîner, notamment en matière de continuité des résultats et de mise en œuvre des calculs de couverture.

La continuité des résultats

L'évolutivité de la méthode entraîne un manque de continuité dans les résultats. Ayant constaté, lors de l'élaboration de la dernière évolution de la méthode de calcul, des résultats notablement différents de ceux obtenus avec la méthode précédente, le Conseil a décidé, le 18 décembre 2012, dans un souci de transparence, de publier les résultats de couverture pour l'année 2012 selon les deux versions de la méthode, 2010 et 2012. Le Conseil a confirmé en 2013, le choix de cette nouvelle version, établie en 2012⁵⁶.

Les populations couvertes par les principaux groupes radiophoniques en 2012 selon les versions 2010 et 2012 de la méthode de calcul et en 2013

Groupe	Réseaux	Chiffres 2012		Chiffres 2013
		Version 2010 de la méthode, millions d'habitants couverts	Version 2012 de la méthode, millions d'habitants couverts	Version 2012 de la méthode, millions d'habitants couverts
NRJ	NRJ Chérie FM Nostalgie Rire et chansons	149	116	117
Lagardère	Europe 1 Virgin radio RFM	135	113	113
RTL	RTL RTL2 Fun radio	133	110	110
NextRadioTV	RMC BFM Business	67	54	55
Nakama	Skyrock	40	30	30

Source : CSA

Le manque de continuité des résultats, inhérente au calcul du critère de la couverture, peut ainsi être préjudiciable à l'efficacité de la planification économique des acteurs, d'autant que la loi ne prévoit pas de mécanisme de réajustement du plafond de concentration lié à la méthode de calcul.

La complexité croissante du calcul et de la méthodologie

La méthode évoluant avec un degré de complexité croissant, le calcul nécessite toujours plus d'expertise et de moyens. Lors des auditions menées en 2012 et 2013 par le groupe de travail « Radio analogique et numérique » du Conseil, il a été souligné que les moyens humains et informatiques importants nécessaires à la réalisation du calcul selon la dernière évolution méthodologique du Conseil pouvaient le rendre difficile à reproduire. La complexité croissante du calcul peut poser des difficultés aux acteurs qui souhaiteraient vérifier la conformité de leurs projets, d'acquisition ou de réponse à des appels à candidature, au plafond des 150 millions d'habitants.

⁵⁶ Délibération du Conseil du 11 décembre 2013.



Par ailleurs, le degré de sophistication atteint par la méthode fait que les opérateurs peuvent éprouver des difficultés à appréhender les différentes évolutions méthodologiques et, par conséquent, à en saisir parfois la nécessité.

Or, le Conseil souhaite dans la mesure du possible que les acteurs puissent évoluer dans un cadre clair et prévisible. Cependant, il ne peut pas ignorer pour autant un progrès technique permettant de rendre la méthode d'évaluation de la couverture plus précise, même s'il aboutit à des résultats significativement différents.

Conscient de ces difficultés, le Conseil a choisi d'allier à la concertation sur les évolutions méthodologiques des actions pratiques. Il organise régulièrement des réunions d'information sur la méthodologie d'évaluation avec l'ensemble des parties prenantes. Il s'efforce également de faciliter la réalisation des calculs de couverture par les acteurs. Par exemple, depuis le mois de mai 2012, il a mis à disposition sa base de données comprenant l'intégralité des informations techniques sur les autorisations. Concernant la dernière évolution de la méthode, le Conseil a décidé de publier, le 11 décembre 2013, une délibération relative à la fixation des règles de calcul de la couverture en hertzien analogique afin de la rendre plus lisible.

Un plafond national pour répondre à des enjeux locaux

Le paysage radiophonique français comporte une dimension locale très forte, aussi bien au niveau socio-culturel qu'au niveau économique. C'est au niveau local que le Conseil évalue le caractère pluraliste de l'offre de programmes des différents services de radio. Ce caractère local est important pour l'économie du média radio puisque la publicité locale représente 41 % des dépenses des annonceurs en radio⁵⁷.

Or, défini sur une base nationale, le plafond de concentration est en partie inadapté pour répondre à ces enjeux locaux.

Du point de vue de la concurrence qui s'exerce entre éditeurs sur le marché publicitaire, la concentration sur les marchés locaux n'est pas plafonnée. Le niveau de concurrence et l'équilibre sur les marchés publicitaires locaux sont examinés par le Conseil, zone par zone, lorsqu'il attribue les autorisations et qu'il examine leurs modifications mais il n'existe pas de plafond local. Sur ce point, les règles relatives à la concentration du secteur radiophonique se distinguent de celles applicables à la concentration des services de télévision locale et de celles applicables en matière de contrôle de la concentration plurimédias, pour lesquelles la loi prévoit à la fois des plafonds nationaux et des plafonds locaux⁵⁸.

Du point de vue du public, l'application d'un plafond de concentration national pourrait freiner le déploiement d'un service de radio sur certaines zones locales et donc *in fine* heurter l'objectif de pluralisme. Un groupe s'approchant du plafond national pourrait être empêché d'obtenir de nouvelles fréquences dans des zones où il n'en dispose pas encore ou très peu. Pour les habitants de ces zones, le champ des possibles en termes de diversité des opérateurs et des programmes serait, de ce fait, réduit. Or, le pluralisme doit être garanti sur l'ensemble du territoire, afin que chaque auditeur puisse avoir accès à la diversité des courants d'expression socio-culturels.

⁵⁷ Source : France Pub.

⁵⁸ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 41-1 à 41-2-1.



Un plafond qui s'applique de façon automatique

À la différence de la régulation de la concentration exercée par le Conseil lors de l'attribution d'autorisations et de l'examen des modifications des autorisations, le plafond est un instrument qui s'applique de façon automatique. Il peut conduire à interdire la réalisation d'opérations de croissance interne ou externe sans pouvoir prendre en considération ni leurs effets économiques ni leurs effets socio-culturels.

Ce caractère automatique confère des vertus au plafond. Pour les acteurs du secteur, il constitue une règle simple, universelle et stable dans le temps. Cependant, la stabilité de cette règle n'entraîne pas celle du plafond puisque la nécessité de faire évoluer la méthode de calcul de la couverture entraîne des variations dans l'évaluation des couvertures des différents groupes. Par ailleurs, en ignorant les effets des projets dont il ne permet pas la réalisation, le plafond peut entraîner des effets contre-productifs sur le pluralisme. Par exemple, il pourrait interdire l'arrivée d'un réseau national dans une zone où l'offre de services de radio est pauvre.

De façon plus générale, les instruments appliquant une règle de façon automatique comme le plafond ne permettent pas le « réglage fin » de l'économie d'un secteur. D'autres outils plus souples peuvent permettre d'atteindre cet objectif. Ainsi en est-il de la régulation économique, qui a récemment été définie comme consistant non seulement à corriger, mais également à équilibrer et à orienter le marché⁵⁹.

La démarche souple de la régulation économique semble plus appropriée que l'application d'une règle simple pour le secteur radiophonique, à travers lequel de nombreux objectifs d'intérêt général sont poursuivis, tels que la libre concurrence, l'intérêt du public et le pluralisme et qui est marqué par un contexte d'évolution technologique vers le numérique.

Le manque d'ouverture du dispositif aux nouveaux modes de distribution de la radio

Le plafond de concentration des 150 millions d'habitants a été conçu pour les réseaux hertziens analogiques. Son manque d'adaptabilité aux nouveaux modes de réception du média radiophonique est apparu clairement en 2004, lorsque le législateur a dû définir un nouveau plafond de concentration afin de prendre en compte le déploiement futur de la radio numérique terrestre. Les deux autres volets du dispositif de régulation de la concentration du média radiophonique, l'allocation des fréquences et le contrôle des concentrations, sont également des instruments qui ne s'exercent que sur le spectre hertzien.

Aujourd'hui, le dispositif peut être considéré comme relativement adapté au mode de consommation de la radio en France, qui reste très majoritairement hertzien. Cependant, l'écoute de la radio se développe rapidement sur les réseaux non-hertziens (internet, satellite). Sur ces réseaux, les auditeurs doivent également pouvoir bénéficier d'une offre de services de radio pluraliste, riche et diversifiée.

Or, si la ressource hertzienne ne contraint plus l'accès des éditeurs de services de radio aux auditeurs sur internet, de nouveaux obstacles économiques se dressent sur leur route. Les risques de la concentration économique pour le pluralisme se déplacent le long de la chaîne de la valeur, du maillon

⁵⁹ Introduction de Jean-Marc Sauvé au Colloque « Corriger, équilibrer, orienter : Une vision renouvelée de la régulation économique », organisé en hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, mardi 24 septembre 2013, École nationale d'administration.



de la diffusion à celui de la distribution. En effet, certains acteurs mondiaux, parfois intégrés verticalement, ont acquis des positions fortes à plusieurs niveaux de la chaîne verticale de distribution : terminaux, systèmes d'exploitation, moteurs de recherche, magasins d'application, magasins de contenus, plateformes de partage de vidéos.

L'accès et la visibilité des éditeurs de services de radio de tous types dans les offres des différents distributeurs, qu'ils soient français ou internationaux, sont les conditions de leur disponibilité effective pour le public et du pluralisme.

Ces questions vont devenir centrales pour l'économie des services de radio. Accompagner le déploiement de tous les services vers le numérique, en l'anticipant et en le facilitant, serait un moyen pour le régulateur de favoriser la santé et le dynamisme économique du secteur, condition nécessaire d'un pluralisme effectif.

En résumé, le dispositif actuel de régulation de la concentration présente plusieurs limites. Le plafond de 150 millions d'habitants est figé depuis 1994 alors que la population française et le parc de fréquences disponibles ont augmenté. Quant à la méthode de calcul de l'indicateur de couverture de population, elle se doit d'évoluer de concert avec les recommandations internationales et les progrès des outils techniques. La définition du plafond par l'indicateur de couverture entraîne de ce fait un manque de continuité dans les résultats et une complexité de compréhension et de mise en œuvre pour les acteurs concernés. Par ailleurs, défini sur un périmètre national, le plafond n'intègre pas le pluralisme tel que réellement vécu par le public au niveau local. De plus, les instruments automatiques comme le plafond ne semblent pas être les plus adaptés à la régulation du secteur radiophonique, qui poursuit de nombreux objectifs d'intérêt général et doit de surcroît aujourd'hui accompagner une transition technologique. Enfin, les trois volets du dispositif de régulation de la concentration ne concernent que la diffusion des services de radio autorisés alors que l'écoute de la radio sur internet connaît un réel essor et pose de nouvelles questions de concentration.

L'évaluation de l'efficacité du dispositif de régulation de la concentration fait apparaître deux grands axes d'amélioration.

Premièrement, les auditeurs doivent être placés au centre du dispositif. En effet, tout dispositif doit promouvoir le pluralisme dont bénéficie effectivement le public : là où il est réellement vécu sur les réseaux hertziens, c'est-à-dire localement, et sans ignorer les nouveaux modes possibles d'écoute de la radio.

Deuxièmement, une attention accrue doit être apportée à la dimension économique de la régulation. En effet, le dynamisme des éditeurs commerciaux, qui est une des clés du pluralisme, nécessite de bénéficier d'une régulation claire, stable et prévisible sur les réseaux hertziens et d'un accompagnement dans la transition vers le numérique.

La partie suivante propose plusieurs pistes d'évolution du dispositif de régulation de la concentration qui lui permettraient d'évoluer dans ces deux directions.



III. COMMENT LES INSTRUMENTS DE RÉGULATION DE LA CONCENTRATION POURRAIENT-ILS ÉVOLUER ?

Dans ce rapport, le Conseil propose au législateur d'examiner les avantages et les inconvénients de toute une gamme d'évolutions possibles du dispositif de régulation de la concentration.

Ces propositions ont été soumises aux différents acteurs du secteur de la radio dans le cadre d'une concertation menée durant les mois de février et de mars 2014.

Lors de cette concertation, de nombreux opérateurs interrogés ont manifesté leur attachement au respect des équilibres du paysage radiophonique et ont souligné que le plafond des 150 millions, malgré ses imperfections, avait largement concouru à la construction d'un secteur radiophonique pluraliste. Cependant, la rupture observée sur les résultats à l'issue des évolutions du mode de calcul⁶⁰ amène plusieurs opérateurs à partager ce constat de la nécessité de faire évoluer les instruments de régulation de la concentration notamment afin de renforcer l'efficacité et la prévisibilité du mécanisme. Pour atteindre ces objectifs, une modification de la loi s'impose.

Cette partie sera consacrée dans un premier temps au plafond et à ses différentes voies d'évolution : celles de sa réforme, de la plus continue à la plus évolutive, l'éventualité de sa suppression ainsi qu'une possible transformation. Les voies de la modernisation de l'allocation des fréquences seront ensuite examinées. Pour finir, une réflexion sur l'intégration des nouveaux modes de distribution de la radio dans le dispositif sera ouverte.

❖ Réformer le plafond de concentration

La réforme du plafond de concentration actuel pourrait emprunter plusieurs voies : la détermination d'un plafond de couverture en valeur absolue rénové, le changement de son indicateur ou encore le changement de son périmètre géographique. Leurs avantages et leurs inconvénients sont présentés.

Rénover le plafond de couverture de la population

L'objectif de rénovation du plafond de couverture conduit à s'interroger sur la fixation d'un nouveau plafond tenant compte de l'évolution démographique. La population française continuant à croître, le plafond fixé en valeur absolue pourrait être dépassé par un groupe de façon mécanique, par le seul biais de la croissance démographique, sans qu'il n'ait obtenu de nouvelles fréquences. Une indexation du plafond sur les données légales de population permettrait de remédier à cette faiblesse. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la portée rétroactive de cette mesure. Le plafond des 150 millions d'habitants n'a en effet pas intégré la croissance de la population française depuis les années 1990. Deux options sont donc offertes. D'une part, le plafond pourrait à l'avenir être indexé à l'évolution démographique. D'autre part, la portée de cette indexation pourrait être rétroactive. Cette deuxième option présente néanmoins le risque de fragiliser de manière importante les équilibres existants dans un contexte de baisse de l'estimation de la couverture des réseaux, l'évolution en 2012 de la méthode de calcul de la couverture ayant permis une appréciation plus fine de celle-ci.

⁶⁰ Les opérateurs ont aussi souligné la difficulté à reproduire le mode de calcul.



Le Conseil s'en remet au choix du législateur sur l'opportunité de modifier le plafond. Une dernière option pourrait être de préserver le plafond à 150 millions. Cette option ayant l'avantage de ne pas bouleverser le cadre juridique auquel les éditeurs sont habitués, elle permet également, de manière moins précise cependant, d'annuler les effets de l'évolution de la méthode de calcul par la prise en compte des effets de l'évolution démographique, dans l'hypothèse où le législateur souhaite remédier à ces deux problèmes.

De nombreux acteurs ayant participé à la concertation ont considéré comme légitime une telle indexation, même si sa portée rétroactive par rapport à l'évolution de la démographie depuis 1994 n'est soutenue que par un plus petit nombre d'acteurs⁶¹. Certains opérateurs ont ainsi fait remarquer que l'absence d'indexation depuis 1994 était aujourd'hui compensée par la discontinuité des résultats du calcul de la couverture qui laisse une marge de développement aux réseaux nationaux.

Enfin, les radios indépendantes sont opposées à cette indexation. Certaines radios ont fait part des conséquences induites par le mode de calcul adopté par le Conseil, demandant un retour à la version précédente, établie en 2010 mais désormais dépassée technologiquement, et souhaitant son inscription dans la loi. La motivation réside dans la nécessité de ne pas bouleverser les équilibres existants.

Si l'option d'une indexation à l'évolution démographique était retenue, le Conseil souhaiterait mener des actions permettant d'accroître la sécurité juridique des acteurs du secteur et faciliter leur planification économique. Il poursuivrait les efforts d'information, de facilitation des calculs et de concertation méthodologique avec les acteurs. Une transparence accrue du Conseil sur le plafond de concentration est également une manière de permettre aux acteurs d'évaluer plus aisément leurs possibilités de croissance interne et externe. La loi du 15 novembre 2013⁶² a d'ores et déjà renforcé la transparence du plafond de concentration en prévoyant que le rapport annuel du Conseil « *comporte une présentation des mesures prises en application des articles 39 à 41-4 visant à limiter la concentration et à prévenir les atteintes au pluralisme. Il comporte notamment un état détaillé présentant la situation des entreprises audiovisuelles concernées à l'égard des limites fixées par ces mêmes articles* »⁶³. Le Conseil pourrait également mettre en œuvre des mesures complémentaires de transparence en publiant dans son rapport annuel, outre les chiffres des réseaux nationaux, le détail des couvertures des autres réseaux appartenant aux groupes concernés par le plafond de concentration et d'autres indicateurs tels que le nombre de leurs fréquences autorisées, au total et pendant l'année écoulée. Ces indicateurs pourraient également être déclinés dans le ressort de chaque antenne régionale du Conseil, les comités territoriaux de l'audiovisuel, afin de rendre compte du pluralisme au niveau local.

Pour résoudre de manière définitive les autres difficultés posées par le critère du plafond des 150 millions d'habitants, son manque d'évolutivité par rapport au parc de fréquences et sa méthode de calcul dynamique et complexe, le passage à un indicateur alternatif pour la définition du plafond pourrait également être envisagé.

Changer l'indicateur de définition du plafond de concentration

Aujourd'hui, l'indicateur de couverture est utilisé pour les deux plafonds de concentration qui s'appliquent au média radiophonique : de manière absolue pour le hertzien analogique, avec le plafond

⁶¹ Les groupes dont la couverture se rapproche le plus du plafond ont souligné que celui-ci devait rattraper l'augmentation démographique non prise en compte depuis 1994, et donc se situer autour de 180 millions.

⁶² Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

⁶³ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 18.



de 150 millions d'habitants, et de manière relative pour le réseau hertzien terrestre dans son ensemble, avec le plafond de 20 % d'audience potentielle cumulée.

Or, la couverture n'est pas le seul indicateur susceptible de définir le plafond de concentration du média radiophonique. En Espagne et en Italie, le critère de contrôle est le nombre d'autorisations d'usage de fréquences, complété en Italie par la détention d'un pourcentage maximal des revenus du secteur. En Suisse, il s'agit du nombre de réseaux contrôlé par une même personne. Au Royaume-Uni, le contrôle de la concentration est appliqué uniquement aux opérations dépassant un certain montant, le critère de contrôle étant le taux d'audience réelle. Il convient donc d'évaluer dans quelle mesure l'adoption d'un indicateur alternatif pourrait améliorer l'efficacité du plafond de concentration.

La plupart de ces propositions n'ont pas reçu un accueil favorable de la part des acteurs interrogés, du fait de leur complexité.

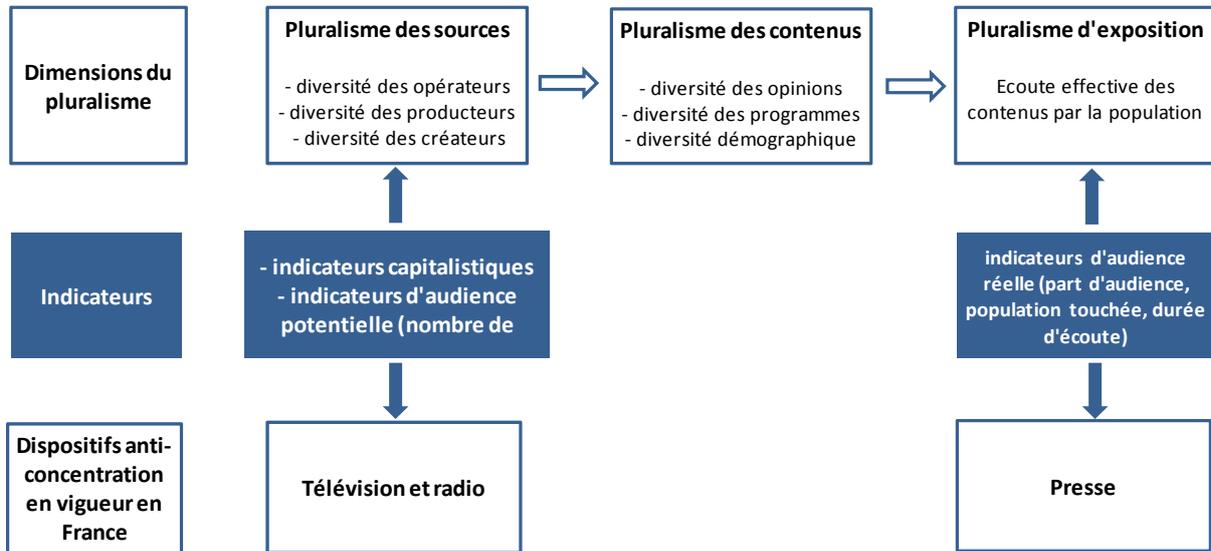
- Les différents indicateurs de mesure de la concentration et du pluralisme

Le pluralisme peut être considéré sous trois angles différents : le pluralisme des sources, le pluralisme des contenus et le pluralisme d'exposition, ce dernier capturant l'attention effective accordée par la population à un média⁶⁴. Ces trois dimensions du pluralisme sont interdépendantes : le pluralisme des sources favorise le pluralisme des contenus, condition nécessaire au pluralisme d'exposition. Cependant, on ne peut pas établir de lien absolu entre elles. Par exemple, plusieurs opérateurs peuvent proposer des contenus moins différenciés que ne le ferait un seul, en position de monopole⁶⁵.

À ces différentes dimensions correspondent des indicateurs qui mesurent à la fois le pluralisme et la concentration. Ainsi, les indicateurs de concentration capitalistiques et d'audience potentielle, c'est-à-dire, du nombre de personnes qui ont la possibilité d'accéder au média, mesurent le pluralisme des sources. Les indicateurs d'audience réelle ne considèrent quant à eux que les personnes qui ont effectivement accédé au média : ils mesurent le pluralisme d'exposition.

⁶⁴ Philip M. Napoli, "Deconstructing the Diversity Principle," *Journal of Communication*, 1999, vol. 49, no. 4, pp. 7-34.

⁶⁵ On peut retrouver ces résultats dans plusieurs articles d'économie industrielle, notamment deux articles fondateurs, P. O. Steiner, « Program Patterns and Preferences, The Workability of Competition in Radio Broadcasting », *Quarterly Journal of Economics*, 1952, vol. 66, no. 2, p. 194, et J. Beebe, « Institutional Structure and Program Choices in Television Markets », *Quarterly Journal of Economics*, 1977, vol. 91, no. 1, p. 15.



Enfin, les indicateurs de concentration sur le marché publicitaire, comme la part de marché publicitaire, sont l'outil privilégié des analyses concurrentielles. Ils intègrent l'efficacité du maillon de la régie publicitaire dans l'évaluation de la position d'un éditeur. Or celle-ci peut différer de sa part d'audience, dont l'efficacité peut accroître l'importance de la position d'un éditeur. Ils mesurent le pluralisme d'une manière moins directe que l'audience potentielle ou l'audience réelle.

Tous ces indicateurs peuvent être exprimés de manière absolue ou relative. Dans le premier cas, on établit un niveau maximum d'influence dans l'opinion qu'un groupe peut atteindre. Dans le second cas, c'est la répartition de cette influence parmi les différents opérateurs qui est contrôlée. Fixer une répartition plutôt qu'un niveau absolu paraît être une démarche plus adaptée à la poursuite de l'objectif de pluralisme. Par ailleurs, du point de vue pratique, les indicateurs relatifs permettent de fixer des plafonds dont la valeur est stable mais qui évoluent avec leur environnement, que ce soit la démographie et le parc de fréquences pour l'audience potentielle, l'écoute globale de la radio pour l'audience réelle ou les recettes publicitaires du média pour les indicateurs du marché publicitaire.

Cette partie propose une analyse de la pertinence de la substitution de cinq indicateurs alternatifs de définition du plafond, tous relatifs, à la couverture absolue actuellement utilisée. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous.



Indicateurs alternatifs de définition du plafond envisagés

	Audience potentielle			Audience réelle	Marché publicitaire
Absolu	<i>Critère actuel</i> Couverture en nombre d'habitants couverts				
Relatif	Couverture en part d'audience potentielle cumulée	Part de fréquences autorisées	Part de services autorisés	Part d'audience réelle	Part de marché publicitaire

- Conserver la couverture, mais de manière relative, en utilisant la part d'audience potentielle cumulée

Lorsque le législateur a introduit un nouveau plafond hertzien global en 2004 dans la perspective du déploiement de la radio numérique terrestre, il a choisi d'utiliser un indicateur de couverture, comme pour le plafond hertzien analogique des 150 millions. Cependant, le plafond a été défini de manière relative et non absolue par la part d'audience potentielle cumulée. Cette dernière peut être définie comme le rapport entre le nombre d'habitants couverts par les services de radio d'un groupe et la somme des habitants couverts par toutes les radios, publiques et privées, autorisées sur tous les supports hertziens terrestres (RNT en bande III et en bande L, FM, ondes longues et moyennes).

La part d'audience potentielle cumulée présente l'avantage, contrairement au nombre d'habitants couverts, de ne pas être relié à la population et d'évoluer naturellement avec la ressource hertzienne disponible. Cette dernière caractéristique est essentielle pour la radio numérique terrestre, qui se présente comme une ressource spectrale sur laquelle le paysage est encore en grande partie à

construire. De plus, le caractère relatif fait que les évolutions méthodologiques auraient moins de conséquences sur la situation des acteurs vis-à-vis du plafond.

En revanche, le calcul de la part d'audience potentielle cumulée est, comme l'ont souligné la plupart des acteurs lors de la concertation menée par le Conseil, bien plus complexe que celui du nombre d'habitants couverts. Pour le reproduire, les opérateurs ne devront plus seulement estimer la couverture de leurs réseaux mais également celle de tous les services autorisés sur cinq réseaux de diffusion : FM, ondes longues, ondes moyennes et RNT en bande III et en bande L. De plus, à la différence de leur couverture en nombre absolu d'habitants, la part d'audience potentielle cumulée atteinte par chaque acteur évoluera à chaque attribution de nouvelle ressource. En outre, les méthodes de calcul sur les ondes moyennes, en RNT en bande III et en RNT en bande L restent à définir, en concertation avec les parties prenantes.

Le plafond introduit en 2004 qui fixe à 20 % la part maximale des audiences potentielles cumulées de l'ensemble des services de radio, publics ou autorisés, sur tous les réseaux hertziens, analogiques et numériques que peut atteindre un groupe a fait l'objet, lors de la concertation, de prises de positions diverses. Tandis que certains demandent qu'il soit réformé dans le sens d'une baisse afin de réduire les risques d'atteinte au pluralisme, c'est surtout son absence d'application du fait du non déploiement



effectif de la RNT qui fait réagir la plupart des acteurs. Ils ont souligné que l'existence d'un tel plafond n'avait pas incité les principaux groupes concernés à s'investir dans la RNT. Tandis que certains réclament sa suppression, d'autres souhaitent disposer d'un plafond pour la radio analogique et d'un autre pour le numérique.

- Définir le plafond par d'autres indicateurs d'audience potentielle relatifs

D'autres indicateurs d'audience potentielle que la couverture, comme la part de fréquences ou la part de services autorisés, pourraient également être utilisés pour définir le plafond.

Un plafond défini en fonction de la part de fréquences autorisées

La part de fréquences autorisées peut être définie comme le nombre de fréquences détenues par un groupe divisé par le nombre total de fréquences autorisées. Elle présente plusieurs avantages : la simplicité et la stabilité du calcul ainsi que l'évolutivité avec la ressource hertzienne et avec la population.

Cependant, l'indicateur de la part de fréquences autorisées permet d'apprécier de façon moins précise le poids potentiel d'un groupe dans le paysage radiophonique. En effet, toutes les fréquences ne disposent pas de caractéristiques techniques équivalentes et ne permettent donc pas de disposer d'une couverture similaire. Par exemple, si l'on considère les réseaux détenus par les quatre principaux groupes radiophoniques et Skyrock, la couverture moyenne d'une de leurs fréquences varie du simple au double avec un écart maximal d'un facteur cinq. Cet indicateur a donc été massivement rejeté par les acteurs lors de la concertation.

Couverture moyenne d'une fréquence FM pour les réseaux des quatre principaux groupes radiophoniques et Skyrock en 2012

Radio	Nombre de fréquences autorisées	Population moyenne couverte par une fréquence, en milliers d'habitants
BFM	34	500
Rire et chansons	111	200
RTL2	159	170
Chérie FM	167	160
RFM	205	140
Skyrock	223	130
Virgin Radio	236	140
Fun Radio	244	130
Nostalgie	254	120
RMC	256	120
RTL	272	130
Europe 1	310	110
NRJ	322	110



Un plafond défini par la part de services autorisés

Pour la télévision numérique terrestre, la loi prévoit qu'une même personne ne peut posséder plus de sept autorisations nationales⁶⁶. Ce dispositif pourrait être transposé à la radio, avec un plafond de concentration défini par un nombre maximal de services autorisés⁶⁷. Il pourrait même être amélioré par l'utilisation d'un indicateur relatif, qui serait la part de services autorisés. Cet indicateur est évolutif avec la ressource hertzienne et la population et, surtout, a l'avantage d'être extrêmement simple. Cependant, il nécessite de prendre pour référence des autorisations délivrées au niveau national alors qu'il n'existe que des autorisations locales en radio.

Pour pallier cette difficulté, le recours à la notion de réseau national de radio⁶⁸, déjà définie dans la loi⁶⁹, n'est pas une solution satisfaisante. En effet, un réseau national est défini par un seuil de 30 millions d'habitants couverts. Cette définition entraîne donc les mêmes inconvénients que ceux reprochés au plafond des 150 millions d'habitants : la complexité et le caractère dynamique du calcul et le manque d'évolutivité avec la population et la ressource hertzienne. De surcroît, cette solution présente la même faiblesse que le plafond de concentration avant sa modification par la loi du 1^{er} février 1994 : les groupes pourraient détenir un nombre illimité de réseaux, tant que la couverture de ces derniers serait inférieure à 30 millions d'habitants.

En revanche, il serait envisageable de fixer le plafond en fonction du nombre de services à vocation nationale, c'est-à-dire les services relevant des catégories D et E, qu'une même personne pourrait contrôler.

Si cet indicateur est extrêmement simple à calculer, il estime le poids représenté par un groupe radiophonique dans le paysage national de façon encore plus imprécise que la part de fréquences autorisées. En effet, si les différentes fréquences ne permettent pas d'atteindre des couvertures de population similaires, les différents services à vocation nationale disposent de surcroît d'un nombre très variable de fréquences autorisées⁷⁰. Deux groupes qui contrôlent le même nombre de réseaux à vocation nationale peuvent donc avoir un poids potentiel dans l'opinion très différent.

En conclusion, les indicateurs alternatifs d'audience potentielle que sont la part de fréquences autorisées ou le nombre de services à vocation nationale autorisés ont le grand avantage de la simplicité par rapport à la couverture. Ils offrent une image assez fidèle de la concentration au niveau local et sont d'ailleurs utilisés par le Conseil dans le cadre des appels à candidature pour apprécier le pluralisme au niveau de la zone de l'appel. En revanche, ces indicateurs reflètent de manière imparfaite le poids qu'un opérateur peut représenter dans l'opinion nationale pour lequel le critère de couverture est beaucoup plus exact. C'est la raison pour laquelle la plupart des opérateurs ont rejeté cette solution.

⁶⁶ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 41.

⁶⁷ Le groupe NRJ, lors de la concertation, a ainsi proposé un plafond de 7 services nationaux par groupe.

⁶⁸ Le groupe NextRadioTV a proposé un plafond de 5 réseaux nationaux plus 1 réseau multi-ville. Skyrock envisage une limitation à 3 réseaux nationaux.

⁶⁹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 41-3, alinéa 4.

⁷⁰ À titre d'exemple, Jazz Radio ne bénéficie pas d'autorisation sur Paris.



- Définir le plafond par la part d'audience réelle

En 2005, le rapport d'Alain Lancelot au Premier Ministre sur le problème de la concentration dans les médias⁷¹, proposait d'uniformiser les règles de concentration sectorielle des médias par un dispositif fondé sur la part d'audience réelle, c'est-à-dire le pourcentage du volume d'écoute effectif du média par le public. Selon la commission en charge du rapport, cet indicateur présentait trois avantages : la simplicité, la stabilité par rapport aux évolutions technologiques et la pertinence, dans la mesure où il serait le seul critère directement relié à la sauvegarde du pluralisme et à la limitation de l'influence que peut acquérir un opérateur dans la formation de l'opinion publique. Une exception était cependant faite pour la radio, notamment compte tenu des évolutions technologiques prévues dans ce secteur. Toutefois, le rapport précisait que la question du passage à la part d'audience réelle mériterait d'être repoussée lors du basculement de la radio dans l'ère numérique. Les développements qui suivent reviennent sur l'opportunité de l'utilisation d'un critère d'audience réelle.

La photographie de l'état de concentration du média radiophonique diffère sensiblement selon que l'on utilise un critère d'audience réelle ou potentielle. Le tableau ci-dessous met en regard le critère de couverture hertzienne et la part d'audience réelle. Le groupe NRJ, premier en termes d'audience selon la couverture absolue, et donc l'audience potentielle, obtient une part d'audience réelle inférieure à celle du groupe RTL⁷².

Comparaison des critères de couverture et de part d'audience réelle des réseaux des quatre principaux groupes radiophoniques et de Skyrock

Groupe	Réseaux	Chiffres 2013 Version 2012 de la méthode, millions d'habitants couverts	Part d'audience en novembre – décembre 2013
NRJ	NRJ Chérie FM Nostalgie Rire et Chansons	117	15.5%
Lagardère	Europe 1 Virgin Radio RFM	113	13.6%
RTL	RTL RTL2 Fun Radio	110	17.7%
NextRadioTV	RMC BFM Business	55	6.9% (RMC uniquement)
Nakama	Skyrock	30	3.5%

Source : Conseil et Médiamétrie, 126 000 Radio, plus de 13 ans, France métropolitaine

⁷¹ Rapport au Premier Ministre sur le problème de concentration dans le domaine des médias – Commission instituée par le décret n° 2005-217 du 8 mars 2005 – décembre 2005.

⁷² Cela s'explique en partie par le fait que les radios musicales sont écoutées en moyenne moins longtemps que les radios généralistes et que le groupe NRJ n'est présent que dans les premières.



Du point de vue des objectifs du dispositif, le passage d'un critère d'audience potentielle à un critère d'audience réelle modifierait le type de pluralisme mesuré et donc effectivement favorisé. Les indicateurs d'audience réelle ont l'avantage sur les indicateurs de pluralisme des sources comme l'audience potentielle de mesurer de façon directe le pluralisme des contenus auxquels les citoyens sont effectivement exposés. D'autre part, à la différence des indicateurs d'audience potentielle, qui ne sont pertinents que sur le spectre hertzien, la part d'audience réelle peut intégrer tous les modes de consommation de la radio.

Cependant, comme la couverture, l'audience réelle pose un certain nombre de difficultés de mesure. Le premier inconvénient est la nécessité de recourir à un prestataire privé de mesure de l'audience, dont l'indépendance pourrait être mise en cause et qui pourrait être confronté à un concurrent proposant une mesure différente. En effet, le Conseil ne dispose pas des moyens nécessaires à la réalisation de telles mesures. En France, la société Médiamétrie, qui produit depuis les années 1980 les chiffres d'audience de référence de la télévision et de la radio, est bien établie et présente de nombreuses garanties d'indépendance : son statut de société interprofessionnelle, la répartition de son capital entre représentants des médias et annonceurs et la soumission de ses décisions méthodologiques à des comités composés eux aussi de professionnels des médias. Reste cependant que tous les acteurs ne sont pas représentés dans ses comités et dans son capital.

Deuxièmement, les périmètres des études d'audience, qui constituent les références des acteurs du marché et sont financées par eux, peuvent ne pas coïncider avec les objectifs de la loi. Ainsi actuellement, la mesure de référence de l'audience des radios en France, l'étude « 126 000 Radio », n'isole pas précisément les audiences réalisées sur le hertzien analogique^{73,74}. De même, le périmètre ou la méthodologie de ces études d'audience peut évoluer en fonction des besoins des acteurs du marché, modifiant de ce fait la définition des indicateurs d'audience⁷⁵.

Enfin, le recours à la part d'audience réelle pour définir un plafond qui interdit la croissance de façon automatique pose certains problèmes de fond. Premièrement, définir le plafond de concentration par l'audience réelle pourrait interférer avec la liberté de choix des citoyens. Le rapport Lancelot⁷⁶ soulignait que, de ce fait, les plafonds d'audience ne seraient pas applicables aux dépassements provenant de la croissance interne des groupes, mais uniquement à ceux provenant d'acquisitions, de prises de contrôle ou d'autorisations. Par ailleurs, les indicateurs contrôlant le pluralisme des sources, et plus particulièrement des opérateurs, apparaissent plus légitimes dans un contexte de rareté des fréquences hertziennes. Deuxièmement, un plafond défini par la part d'audience réelle pourrait sanctionner les succès éditoriaux. Troisièmement, à la différence de l'audience potentielle, qui varie uniquement quand les capacités de diffusion d'un opérateur augmentent ou diminuent, l'audience réelle d'un service de radio évolue constamment, à la hausse ou à la baisse, en fonction de multiples facteurs. Pour toutes ces raisons, l'ensemble des opérateurs a rejeté cette solution lors de la concertation menée par le Conseil sur son rapport préliminaire.

⁷³ Un module de l'étude détaille les audiences des radios selon les différents supports d'écoute (et non selon le réseau d'accès). Ses résultats sont partiels car il n'est mené qu'une fois par an sur cinq semaines.

⁷⁴ La caractérisation des audiences selon les différents réseaux d'accès à la radio (internet ouvert, services gérés, hertzien analogique et hertzien numérique) se heurte à la difficulté de l'identification de ces réseaux par les personnes interrogées. Ce problème méthodologique est cependant surmontable dans le cadre déclaratif actuel de l'étude. Il le serait encore plus aisément si le projet de Médiamétrie de passage à une mesure audimétrique de la radio était mis en œuvre, les flux radios pouvant être marqués numériquement selon leur réseau de diffusion.

⁷⁵ À titre d'exemple, la population d'enquête de la « 126 000 Radio » est passée des plus de 15 ans aux plus de 13 ans en 2002.

⁷⁶ *Op. cit.*



- Définir le plafond par la part de marché publicitaire

La part de marché publicitaire est l'indicateur de concentration privilégié des analyses concurrentielles. S'il est l'indicateur naturel de la position d'un groupe sur le marché publicitaire radiophonique, il mesure de façon moins directe le pluralisme.

Par rapport à la part d'audience réelle, la part de marché publicitaire intègre en plus l'efficacité publicitaire du groupe c'est-à-dire sa capacité à transformer son audience en recettes publicitaires. Cette dernière dépend des performances de sa régie publicitaire et de l'appréciation de son public par les annonceurs en termes de cibles commerciales. Il s'agit donc d'une mesure moins directe de la diversité des courants socio-culturels reçus par le public.

Les positions des groupes sont différentes selon la part de marché publicitaire et la part d'audience. Ainsi, alors que la part d'audience du groupe NRJ est inférieure de 2,2 points à celle du groupe RTL, les deux groupes ont des parts de marché publicitaire national très proches.

Comparaison des critères de couverture, de part d'audience réelle et de part de marché publicitaire brute des réseaux des quatre principaux groupes radiophoniques et de Skyrock

Groupe	Réseaux	Chiffres 2013 Version 2012 de la méthode, millions d'habitants couverts	Part d'audience en novembre – décembre 2013	Part de marché publicitaire brute en 2013 (marché national et Ile-de-France)
NRJ	NRJ Chérie FM Nostalgie Rire et Chansons	117	15.5%	24%
Lagardère	Europe 1 Virgin Radio RFM	113	13.6%	17%
RTL	RTL RTL2 Fun Radio	110	17.7%	23%
NextRadioTV	RMC BFM Business	55	6.9% (RMC uniquement)	16%
Nakama	Skyrock	30	3.5%	2%

Sources : Conseil, Médiamétrie-126 000 Radio, Kantar Média

En termes de mesure, la part de marché publicitaire pose un certain nombre de difficultés. Comme l'audience, elle est mesurée par des prestataires privés. Par ailleurs, les parts de marché calculées par ces prestataires sont brutes, c'est-à-dire qu'elles n'intègrent pas les remises, souvent significatives, accordées par les régies sur leurs tarifs.⁷⁷

En termes de pertinence en tant qu'indicateur de définition d'un plafond automatique, la part de marché publicitaire présente les mêmes risques d'interférence avec la liberté de choix des citoyens que la part d'audience réelle et de sanction des succès éditoriaux. Elle pourrait de surcroît conduire à

⁷⁷ Ces mesures brutes sont réalisées par Kantar Média, unique opérateur actif en France.



la sanction de l'efficacité économique des groupes sur le marché publicitaire. Enfin, la part de marché publicitaire des différents opérateurs est elle aussi très variable dans le temps. Pour ces différentes raisons, la grande majorité des opérateurs s'est exprimée en défaveur de cet indicateur⁷⁸.

Par rapport à la couverture absolue indexée sur l'évolution démographique, les cinq indicateurs alternatifs analysés dans ce paragraphe présentent tous l'avantage d'intégrer également la croissance du parc de fréquences. Cependant, aucun ne constitue un candidat idéal.

L'indicateur de couverture exprimé de façon relative, la part d'audience potentielle cumulée, ne remédie pas au manque de continuité des résultats et augmente encore le degré de complexité du calcul. Les indicateurs d'audience potentielle très simples à calculer que sont la part de fréquences et la part de services autorisés estiment quant à eux de façon trop imprécise le poids d'un groupe dans le paysage radiophonique. Si l'on abandonne l'audience potentielle pour l'audience réelle, le pluralisme pourrait être appréhendé de façon plus directe par le plafond et tous les modes de consommation de la radio pourraient être intégrés. Cependant, la mesure de l'audience réelle par un prestataire privé et la définition du périmètre des études selon les besoins du marché publicitaire posent problème. Mais surtout, la part d'audience réelle est un indicateur peu adapté à la définition d'un plafond qui s'applique de façon automatique. Un plafond défini par une part d'audience réelle pourrait interférer avec le libre choix des citoyens et sanctionner les succès éditoriaux. Les variations importantes des parts d'audience des services dans le temps est également une difficulté. La part de marché publicitaire présente les mêmes difficultés alors qu'elle mesure de façon moins directe le pluralisme puisqu'elle intègre l'efficacité de l'opérateur sur le marché publicitaire.

Compléter le dispositif existant par des plafonds locaux

Au-delà des problèmes posés par l'indicateur utilisé pour le définir, le caractère national du plafond constitue également une limite du dispositif de régulation de la concentration. En effet, une meilleure prise en compte des spécificités locales par le dispositif de régulation de la concentration est essentielle dans la mesure où, d'une part, c'est à cet échelon que les auditeurs ont effectivement accès aux services de radio et où, d'autre part, ce périmètre est important dans l'économie des éditeurs. En outre, cet échelon correspond au mode d'attribution des fréquences par le Conseil, dans le cadre des appels aux candidatures.

Une option pourrait consister soit à substituer au plafond de concentration national des plafonds de concentration locaux, définis sur le périmètre des zones d'appels à candidatures, soit à compléter le dispositif existant par ces plafonds locaux. La réalité du pluralisme serait mieux appréciée, aussi bien du point de vue économique que du point de vue socio-culturel.

Des plafonds locaux favoriseraient également l'implantation des groupes sur l'ensemble du territoire. Un groupe s'approchant du plafond national ne serait plus empêché d'obtenir de nouvelles fréquences dans des zones où il n'en dispose pas encore ou très peu.

⁷⁸ Radio Classique, néanmoins, propose de mettre en place un plafond de part de marché publicitaire qui serait appliqué aux régies publicitaires (incluant à la fois les éditeurs internes et les éditeurs tiers), sur la base d'un chiffre d'affaire publicitaire brut et qui serait fixé à 20 %.



D'un point de vue pratique, les contraintes posées par la mesure de la couverture se relâchent au niveau local. En particulier, on pourrait utiliser des indicateurs d'audience potentielle plus simples à calculer et plus stables que la couverture : le nombre de fréquences ou de services autorisés par opérateur. En effet, si comme souligné plus haut, ces indicateurs estiment de façon très imprécise le poids des différents groupes au niveau national, ils sont beaucoup plus pertinents au niveau local. Le plafond de concentration serait ainsi à la fois plus simple et plus stable.

Cependant, ces indicateurs ne pourraient pas être utilisés de manière relative, du fait des variations importantes dans le nombre de fréquences disponibles entre les différentes zones. Sur les zones où très peu de fréquences sont disponibles, un plafond exprimé en part de fréquences ou de services autorisés pourrait ne pas avoir de sens. Pour les autres zones, sa signification varierait de manière importante selon le nombre de fréquences disponibles. Le tableau ci-dessous illustre ces difficultés avec un plafond fixé à 20 % des fréquences autorisés pour trois zones théoriques où seraient disponibles respectivement 4, 10 et 30 fréquences.

	Nombre de fréquences disponibles sur la zone	Nombre de fréquences qu'un opérateur pourrait détenir avec un plafond fixé à 20% des fréquences autorisées
Zone 1	4	0,8 (non applicable)
Zone 2	10	2
Zone 3	30	6

Si l'on choisissait de définir les plafonds locaux en termes d'audience potentielle, ils devraient donc être exprimés de manière absolue, en nombre de fréquences ou en nombre de services. Ils n'évolueraient donc pas avec le parc de fréquences disponibles. Lors de la concertation, cependant, de nombreux opérateurs se sont exprimés en faveur de la mise en place de plafonds locaux exprimés en nombre ou en parts de fréquences.

L'utilisation de l'indicateur de part de marché publicitaire pour définir des plafonds de concentration locaux apparaît difficilement envisageable. En effet, les parts de marché publicitaire ne sont pas mesurées au niveau local de façon régulière et sur l'ensemble du territoire. Au niveau local, seule une mesure agrégée des investissements publicitaires des différents médias⁷⁹ est disponible. Il faudrait de surcroît la rapporter aux chiffres d'affaires des différents opérateurs, qui ne sont pas publiés.

Les parts d'audience réelle sont en revanche mesurées au niveau local par Médiamétrie. Cependant, cet indicateur présente les mêmes difficultés qu'au niveau national lorsque l'on souhaite l'utiliser pour définir un plafond d'application automatique : les risques d'interférer avec la liberté de choix des citoyens et de sanctionner des succès éditoriaux ainsi qu'une grande variabilité dans le temps.

⁷⁹ Mesurée par France Pub.



Un dernier inconvénient de cette option réside dans les difficultés de sa mise en œuvre. En effet, les plafonds locaux pourraient interférer avec des situations locales préexistantes.

❖ **Un renforcement des autres volets du dispositif : supprimer les plafonds nationaux ou créer un seuil de surveillance**

Supprimer les plafonds de concentration nationaux et renforcer les deux autres volets du dispositif de régulation de la concentration

De nombreux acteurs ont exprimé à plusieurs reprises, et notamment lors de la concertation organisée autour de ce rapport, leur attachement au plafond de couverture absolu de 150 millions d'habitants, règle établie qu'ils ont intégrée dans leur environnement juridique. Cependant, comme analysé plus haut, la stabilité et la simplicité apparente de la règle du plafond national de 150 millions d'habitants cachent une réalité beaucoup plus complexe.

La couverture est difficile à évaluer pour les acteurs et ses résultats sont susceptibles d'évoluer avec les progrès des méthodes, des outils d'estimation et, le cas échéant, en fonction des évolutions des normes internationales définies par l'Union internationale des télécommunications. Le plafond de 150 millions d'habitants entraîne donc des difficultés de planification économique pour les acteurs. Pour le régulateur, il n'est pas non plus un instrument idéal. D'une part, il est imparfaitement adapté aux enjeux locaux du pluralisme et, d'autre part, il ne permet pas une régulation fine qui prendrait en considération les effets de la croissance des groupes pour les auditeurs et les éditeurs.

Si le plafond de concentration retient une grande partie de l'attention, il n'est qu'un des trois volets du dispositif sectoriel de régulation de la concentration. Les deux autres volets de l'action de régulation de la concentration du Conseil couvrent toutes les occasions de croissance des groupes radiophonique sur le spectre hertzien : lors de l'attribution des fréquences⁸⁰ et lors des modifications dans le contrôle des sociétés titulaires d'autorisations⁸¹. Ces deux volets permettent de réguler le pluralisme au niveau local, zone par zone. De surcroît, il s'agit d'instruments qui ne s'appliquent pas de façon automatique mais au vu de l'évaluation de plusieurs impératifs et critères. Enfin, à la différence du plafond, qui impose le choix d'un indicateur unique et nécessairement imparfait, ils permettent l'utilisation de plusieurs indicateurs complémentaires.

La loi du 15 novembre 2013⁸² a accentué la dimension économique de l'attribution des fréquences et du contrôle des modifications des autorisations en prévoyant la conduite d'études d'impacts préalables, notamment économiques, rendues publiques lorsque les décisions du Conseil sont susceptibles de modifier de façon importante le marché en cause⁸³.

⁸⁰ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 29 et 29-1.

⁸¹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, article 42-3.

⁸² Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

⁸³ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, articles 31 et 42-3. S'agissant de ce dernier article, en cas de modification du contrôle d'une société titulaire d'une autorisation, l'étude d'impact ne revêt un caractère obligatoire que lorsqu'elle porte sur un service de radio appartenant à un réseau national.



La suppression du plafond de concentration, pour ne pas affaiblir le dispositif de régulation de la concentration mais au contraire le rendre plus cohérent et efficace, à la fois en termes de régulation socio-culturelle et de régulation économique, nécessiterait cependant plusieurs mesures d'accompagnement.

Tout d'abord, les dispositions encadrant la recherche, l'attribution des fréquences et le contrôle des modifications des autorisations pourraient être adaptées. En ce qui concerne l'attribution des fréquences, le Conseil propose, toutes choses égales par ailleurs, une modernisation de sa méthode de travail, qui sera exposée de façon plus détaillée plus bas. Si le plafond de concentration devait être supprimé, l'articulation entre les niveaux locaux et nationaux pour la régulation de la concentration et du pluralisme devrait être précisée dans les dispositions encadrant l'attribution des fréquences. Par ailleurs, l'objectif de promotion du pluralisme aux niveaux nationaux et locaux pourrait être souligné dans les dispositions relatives à l'agrément des modifications des autorisations.

Si l'amélioration des autres volets de la régulation a suscité de l'intérêt de la part des différents acteurs lors de la concertation menée par le Conseil, aucun n'a cependant plaidé pour une suppression pure et simple de tout mécanisme de plafonnement de la concentration, gage de stabilité dans la planification stratégique des différents groupes.

Plusieurs acteurs ont cependant demandé une suppression ciblée du plafond de 20 % de parts d'audience potentielle cumulées, le jugeant inutile au regard du stade de développement actuel de la RNT. Une réflexion sur l'avenir de la RNT doit cependant être menée à bien avant qu'une telle mesure puisse être décidée.

Transformer le plafond en un seuil de surveillance plutôt que d'interdiction

La réforme et la suppression ne sont pas les seules voies d'évolution du plafond de concentration. Le Conseil propose un changement de point de vue sur cet instrument qui pourrait être transformé en un seuil de surveillance plutôt que d'interdiction.

La loi pourrait fixer un niveau au-delà duquel le Conseil pourrait imposer à un opérateur des obligations, non seulement en termes de programmes mais également en termes de comportement sur le marché publicitaire voire de périmètre de sa structure. Un tel dispositif permet d'éviter l'effet couperet des plafonds fixés en valeur absolue tout en modulant les effets du dépassement de seuil.

Cette option a été retenue par l'Allemagne pour réguler la concentration des services de télévision privés. Une institution indépendante, la Commission sur la concentration des médias (KEK⁸⁴), surveille le respect de la diversité des opinions lors des candidatures pour des licences de diffusion et à l'occasion des modifications de contrôle des sociétés de diffusion. Lorsque la part d'audience d'un acteur dépasse un seuil, la KEK peut lui enjoindre de céder des participations, lui refuser une nouvelle licence ou encore de lui demander de restituer une de ses licences.

Les avantages d'un seuil de surveillance sont nombreux. Son application n'étant plus automatique, il pourrait être facilement défini par des critères tels que la part d'audience réelle ou même par plusieurs critères complémentaires. Par ailleurs, l'existence de seuils de surveillance à la fois locaux et nationaux ne poserait pas de problème de cohérence du dispositif. Le seuil national pourrait immédiatement être décliné au niveau local afin de mieux prendre en compte la réalité du paysage radiophonique français. De surcroît, les effets des projets de croissance interne et externe des groupes pourraient être

⁸⁴ Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich.



évalués de façon fine, en fonction des différents impératifs et critères de la loi, et évalués eux aussi en fonction de multiples indicateurs. Le spectre des choix, et par conséquent le degré de finesse de l'action du régulateur, s'élargirait puisqu'il ne s'agirait plus seulement d'interdire ou d'autoriser mais également de choisir parmi une palette d'obligations, en cas de dépassement des seuils de surveillance.

Une évolution de ce type nécessite cependant une concertation approfondie avec les acteurs pour déterminer les indicateurs pertinents, fixer les seuils de déclenchement et établir des règles fortes de transparence en matière de remèdes.

Lors de la concertation menée, la grande majorité des acteurs s'est exprimée contre la substitution d'un seuil de surveillance au plafond national. L'insécurité juridique et la faiblesse de la contrainte ont été les principaux arguments en défaveur de ce seuil. En revanche, certains acteurs, notamment le SIRTI, ont partagé leur intérêt pour un seuil de surveillance qui se mettrait en place quand un groupe approcherait du plafond de 150 millions d'habitants couverts. À ce titre, en l'absence de modification à court terme du plafond pour prendre en compte les différentes évolutions démographiques (population, parc de fréquences) et technologiques (méthode de calcul de la couverture de population), le Conseil serait susceptible d'appliquer volontairement un tel seuil de surveillance à partir du niveau estimé d'ajustement du plafond, dans le respect néanmoins de la loi, et notamment de ses articles 29 et 42-3.

❖ **Moderniser la méthode d'allocation des fréquences**

Quelles que soient les options retenues concernant l'évolution du plafond de concentration, le Conseil souhaite moderniser sa méthode d'allocation des fréquences, instrument essentiel de la promotion du pluralisme et du dynamisme économique du secteur radiophonique. Son objectif est de renforcer sa gestion optimale du spectre afin d'offrir au public des services de radio diversifiés et de qualité et aux opérateurs un environnement économique équilibré et fécond.

Le premier axe de modernisation concerne la politique de recherche de fréquences.

Dans le choix des zones, les critères techniques doivent s'effacer derrière les besoins et des attentes des auditeurs et des éditeurs. Pour analyser ces besoins et ces attentes de manière fine, le périmètre géographique de l'analyse est essentiel. Il ne doit pas être restreint à des zones administratives, mais s'élargir à des zones qui ont plus de signification en termes économiques et démographiques, comme les zones de la vie courante (habitat, travail, déplacements réguliers) et les bassins d'audience sur lesquels se construit le marché publicitaire. Par ailleurs, le choix de ces zones doit aussi prendre en compte les disparités en termes de nombre et de diversité des services de radio disponibles sur le territoire. Dans la mesure du possible, le Conseil souhaite rechercher en priorité de nouvelles fréquences là où l'arrivée d'un nouvel opérateur serait particulièrement profitable au public et au dynamisme du territoire.

Par ailleurs, la politique de recherche de fréquences doit permettre aux acteurs d'établir des plans de développement à moyen et à long terme. Elle doit par conséquent s'inscrire dans une approche pluriannuelle, dans le cadre d'une concertation continue avec les acteurs, afin de permettre à chacun des acteurs de contribuer efficacement et au Conseil de gérer ses moyens humains, techniques et financiers.

Le deuxième axe concerne la méthode d'attribution des fréquences.



L'introduction des études d'impact préalables aux appels à candidatures par la loi du 15 novembre 2013 impose un diagnostic tant économique que socio-culturel, en amont. Au-delà, les critères de sélection pourraient également être clarifiés, simplifiés et hiérarchisés. Leur zone d'évaluation pourrait également être élargie aux zones de vie et aux bassins d'audience.

Le troisième axe pourrait porter sur la mise en œuvre du droit de priorité du service public.

L'attribution de fréquences hertziennes terrestres au secteur public se fait, en application du premier alinéa du II de l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986, par la voie de la réservation prioritaire – parfois appelée « droit de préemption ». Ces dispositions prévoient que le CSA attribue une fréquence à une société nationale de programmes lorsque celle-ci est nécessaire à l'accomplissement des missions de service public de la société concernée.

Dans un avis du 25 janvier 2011 (n° 384741), le Conseil d'État (Section de l'Intérieur) a précisé l'interprétation de l'article 26, interprétation confirmée par une décision du 26 novembre 2012 du Conseil d'État statuant, alors, au contentieux (CE, 5/4 SSR, 26 novembre 2012, *SIRTI, SARL 100% Radio et autres*, n° 347030 et 347721). Il a ainsi considéré que les dispositions de cet article doivent se combiner avec les autres missions confiées au CSA par la loi de 1986 (notamment en vertu de ses articles 3-I et 13) telles la délivrance des autorisations d'usage de la ressource au secteur privé de la communication audiovisuelle, la gestion des fréquences, le respect des règles de concurrence et le respect du pluralisme des programmes. Cette conciliation doit également s'opérer avec le respect du droit communautaire de la concurrence.

Par conséquent, saisi d'une telle demande, il incombe au CSA de vérifier, tout d'abord, que la demande entre bien dans le champ d'application du II de l'article 26 et donc que la demande concerne bien une société nationale de programme prévue à l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 ou de l'une de ses filiales et que le programme pour lequel l'accès prioritaire est demandé se rattache clairement à une mission définie par la loi ou par le cahier des charges incombant à la société concernée. Une fois ce premier examen accompli, le CSA doit apprécier la demande au regard des règles de la concurrence et du pluralisme. Il doit ainsi s'assurer que le service ne peut être reçu dans la zone demandée grâce à un meilleur aménagement des fréquences déjà assignées. Il doit ensuite vérifier que la délivrance de l'autorisation à un service public ne réduira pas la ressource disponible pour les opérateurs du secteur privé dans une mesure telle qu'elle porterait atteinte, dans la zone de diffusion concernée, au pluralisme des programmes et des courants d'opinion. Il s'agit là de s'assurer que l'accès prioritaire n'entraîne pas une atteinte manifestement excessive au pluralisme. L'appréciation du pluralisme se fait donc par rapport à une répartition de la ressource entre les secteurs public et privé et non pas au regard de l'intérêt du projet et son apport au pluralisme de la zone.

En pratique, compte tenu du développement de la FM ces dernières années, notamment avec le plan FM+, il existe très peu de zones pour lesquelles l'attribution d'une fréquence au service public serait susceptible de réduire la ressource pour le secteur privé dans une mesure telle que l'atteinte au pluralisme en serait constituée.

Il en résulte ainsi une asymétrie entre les conditions de l'attribution de fréquences au service public, d'une part, et aux radios privées, d'autre part. Pour ces dernières, le Conseil, depuis la loi du 15 novembre 2013, doit réaliser des études d'impact lorsque l'attribution de la ressource est susceptible de modifier de façon importante le marché en cause et lancer un appel à candidatures afin d'attribuer la ressource au mieux-disant des candidats, selon les critères mentionnés à l'article 29 de la loi. Le Conseil, s'agissant du secteur public, qui n'est pourtant pas un acteur économique neutre, dispose d'une marge de manœuvre réduite, caractérisée par l'absence de mise en concurrence avec les services relevant du secteur privé et l'absence d'étude d'impact ou de consultation publique.



Lors de la concertation menée par le Conseil, ces premiers axes de réflexion ont rencontré l'adhésion de la majorité des acteurs. En ce qui concerne la politique de recherche et d'allocation de fréquences⁸⁵, les propositions de mise en œuvre divergent. Celles-ci feront cependant bientôt l'objet d'échanges avec les parties prenantes.

Par ailleurs, les éditeurs ont fait part de leur volonté de moderniser la politique d'affectation de fréquences et ont souhaité une plus grande transparence. L'hétérogénéité des propositions émises, cependant, ne facilite pas le consensus. Enfin, l'asymétrie entre les règles d'attribution de fréquences entre les radios du service public et les radios privées a été relevée par une majorité d'opérateurs privés qui aspirent à un rapprochement des règles d'attribution des fréquences pour tous les opérateurs. Le service public rappelle cependant que ce traitement particulier est justifié par les missions et les contraintes importantes qui lui incombent.

Le Conseil conçoit ainsi que ces évolutions sont nécessaires, mais elles ne peuvent résulter que d'une concertation plus approfondie de l'ensemble du secteur. Par ailleurs, quelles que soient les évolutions de la méthode, le Conseil renforcera la transparence de son action aussi bien en amont, que pendant et en aval de ses décisions, notamment par le biais des études d'impact et par la publication d'indicateurs de mesure. Ces analyses figureront dans le rapport annuel du Conseil.

❖ **Intégrer les nouveaux risques de concentration de la distribution sur les réseaux internet**

Alors que l'écoute des services de radio sur les réseaux internet se développe rapidement, certains acteurs, français et internationaux, ont acquis des positions fortes sur le maillon de la distribution. L'accès des éditeurs de services de radio de tous types à ces offres, leur visibilité ainsi que les conditions techniques et financières des accords conditionnent le pluralisme dont bénéficient aujourd'hui les auditeurs des services de radio sur internet. Demain, si les réseaux non hertziens deviennent le moyen privilégié d'écoute des services de radio, c'est toute l'économie du secteur qui sera structurée par les relations économiques entre ces distributeurs puissants et les éditeurs de services de radio. Ce seront également tous les auditeurs de la radio qui seront concernés par l'accessibilité, la richesse et la diversité de l'offre sur les réseaux internet.

Ces évolutions appellent une évolution de la régulation permettant de garantir l'accès des radios à leurs usagers sur les nouvelles plateformes de distribution. Il s'agira en particulier d'éviter le développement de pratiques telles que l'éviction de certains services ou les restrictions à l'interopérabilité et s'assurer de conditions de concurrence équitables et non discriminatoires.

Aujourd'hui, le Conseil peut uniquement intervenir sur les conditions de distribution des services de radio sur les réseaux non hertziens à travers sa compétence de règlement de différends. La loi prévoit qu'il peut être saisi par un éditeur ou un distributeur de services de tout différend relatif à la distribution d'un service de radio, de télévision ou de médias audiovisuels à la demande lorsque ce différend est susceptible de porter atteinte au caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, à la sauvegarde de l'ordre public, aux exigences de service public, à la protection du jeune public, à la dignité de la personne humaine et à la qualité et à la diversité des programmes, ou lorsque ce différend porte sur le caractère objectif, équitable et non discriminatoire des conditions de la mise à disposition du public de l'offre de programmes et de services ou des relations contractuelles entre un éditeur et un distributeur de services.

⁸⁵ Un seul opérateur craint qu'un tel projet ne soit limité par sa mise en application technique.



Une question centrale est celle de la qualification juridique du distributeur. À cet égard, le Conseil a récemment fait des propositions relatives à l'évolution du cadre juridique audiovisuel auprès des pouvoirs publics européens et français. Dans sa réponse à la consultation publique de la Commission européenne sur le Livre vert « Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent : croissance, création et valeurs », puis dans son rapport au Gouvernement sur l'application du décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010, il a notamment mis en avant la nécessité d'introduire dans la directive SMA le concept de distributeur audiovisuel et d'engager une réflexion sur le principe du pays d'origine, afin de limiter les asymétries entre les acteurs nationaux et ceux établis hors de France. Dans son rapport au Gouvernement, il a également préconisé de conduire plusieurs études d'impact sur certaines préconisations de la mission Lescure relatives à la régulation des nouvelles plateformes de distribution.

Les éventuelles évolutions des compétences du Conseil, en fonction des besoins et des attentes des acteurs, devront être construites lors d'une concertation dédiée à ce sujet comme l'ont souhaité de nombreux acteurs, soulignant ainsi l'importance que revêtait cette problématique.



Conclusion

La préservation du caractère pluraliste des courants socioculturels et le contrôle de l'utilisation d'une ressource hertzienne limitée sont des objectifs de valeur constitutionnelle. À ce titre, ils rendent nécessaire une régulation sectorielle de la concentration du média radiophonique.

C'est dans cet objectif que l'article 41 de la loi du 30 septembre 1986 a été conçu puis modifié par la loi du 1^{er} février 1994. Ce dispositif a eu des conséquences directes sur le paysage radiophonique en le structurant de manière équilibrée, permettant le développement de quatre groupes présents sur l'ensemble du territoire métropolitain, d'un riche ensemble de radios à vocation nationale et régionales indépendantes, et d'un précieux vivier de radios locales. Sur le marché publicitaire, les positions des quatre grands groupes nationaux s'équilibrent et les acteurs locaux et régionaux indépendants ont accès à ce marché à travers un groupement d'intérêt économique

Le plafond de concentration de la radio analogique est l'un des volets du dispositif spécifique de contrôle de la concentration issu d'une réflexion basée sur des hypothèses technologiques, démographiques et techniques datant du début des années 1990. Par ailleurs, en 2004, un second plafond a été introduit en vue du développement de la radio numérique terrestre.

Dans le contexte d'une évolution des conditions dans lesquelles les plafonds ont été fixés, il est légitime de s'interroger sur l'efficacité de ces plafonds et de l'ensemble du dispositif actuel, en analysant les différentes voies d'évolution.

Le Conseil a ainsi formulé dans ce rapport une série de propositions afin de soumettre au législateur un éventail large de solutions envisageables, accompagné d'une analyse critique de ces options. Les pistes explorées, non exclusives les unes par rapport aux autres, peuvent s'inscrire dans la continuité du plafond actuel, en proposant un adossement sur l'évolution démographique, tout en intégrant les résultats issus de la dernière évolution du mode de calcul. Néanmoins, le Conseil a aussi envisagé d'autres critères nationaux, comme la part de fréquences autorisées, le nombre de réseaux, la part d'audience potentielle cumulée, la part d'audience réelle ou la part de marché publicitaire. Il a aussi étudié l'opportunité d'un critère local. Enfin, il a analysé l'incidence d'un plafond de surveillance, qui remplacerait ou compléterait le dispositif actuel, ainsi que sa suppression.

La concertation menée par le Conseil autour de ces solutions a permis de recueillir le point de vue des différents acteurs concernés par ces éventuelles évolutions. Au terme de ce processus, il semble que certaines options, en particulier le maintien d'un plafond exprimé en couverture absolue et l'usage d'un critère local, se dégagent en termes de pertinence au regard des objectifs de la loi, de faisabilité technique et de degré d'approbation de la part des acteurs. Par ailleurs, de nombreux acteurs ont souligné l'absence de mise en application du dispositif introduit en 2004 en vue du déploiement de la radio numérique terrestre.

Enfin, au-delà de l'examen de l'efficacité des instruments de contrôle de la concentration, ce rapport a permis de développer des pistes de réflexion sur l'ensemble du dispositif de régulation du média radiophonique. La politique d'allocation des fréquences pourrait être modernisée, tant au niveau de la politique de recherche de fréquences que sur leur méthode d'attribution. De même, alors que l'écoute des services de radio sur les réseaux internet se développe rapidement, il apparaît de plus en plus nécessaire de prendre en compte les nouveaux modes de distribution de la radio dans le dispositif de



régulation de la concentration pour garantir l'accès des radios à leurs usagers quelque soient leurs plateformes de distribution.

Ainsi, alors que la radio est écoutée chaque jour par plus de 80 % des Français, le Conseil souhaite réaffirmer la nécessité de mettre l'intérêt de l'auditeur au cœur des décisions. La préservation d'un paysage radiophonique équilibré est la condition de la qualité et de la diversité des services offerts au public, rendant nécessaire la sécurisation de l'environnement juridique et économique des éditeurs. Le contrôle de la concentration du média radiophonique est au cœur de ces préoccupations.



Annexe I

L'ÉVOLUTION DE LA MÉTHODE DE CALCUL DE LA COUVERTURE UTILISÉE PAR LE CONSEIL

Afin d'estimer le nombre d'habitants couverts par un réseau, le Conseil doit évaluer la zone géographique qu'il couvre et y affecter le nombre d'habitants correspondant selon les données légales de population.

Il n'existe pas de méthode unique d'évaluation de la zone géographique couverte par un réseau hertzien mais l'Union Internationale des Télécommunications⁸⁶ produit des recommandations pour harmoniser les règles de calcul au niveau international. Le Conseil s'appuie sur ces recommandations pour estimer, à l'aide de simulations informatiques, les zones géographiques couvertes par les réseaux, avec pour objectif de s'approcher au plus près de la réalité du terrain.

La première méthode de calcul de la couverture utilisée par le Conseil au début des années 1990 était simple à mettre en œuvre et facilement reproductible par les acteurs mais sommaire. Depuis, les progrès informatiques ont permis au Conseil de se rapprocher de plus en plus des recommandations édictées par l'UIT, qui ont elles-mêmes évolué. La méthode de calcul de la couverture utilisée par le Conseil a par conséquent connu plusieurs évolutions depuis les années 1990.

Cette annexe décrit les principes de la méthode de calcul de la couverture utilisée par le Conseil puis décrit les différentes étapes de son évolution, des années 1990 à aujourd'hui.

I. Les principes de la méthode de calcul de la couverture utilisée par le Conseil

Le Conseil s'appuie sur les recommandations de l'Union Internationale des Télécommunications pour estimer, à l'aide de simulations informatiques, les zones géographiques couvertes par les réseaux, dans l'objectif de s'approcher au plus près de la réalité du terrain.

Le plafond défini par l'article 41 de la loi du 30 septembre 1986 s'appliquant à la diffusion hertzienne terrestre par voie analogique, le calcul de la couverture doit intégrer non seulement les chiffres de population couverte en radio analogique hertzienne en modulation de fréquence, appelée plus communément FM, mais également le complément de couverture offert par la radio analogique en modulation d'amplitude, connue sous le nom d'AM.

Pour le spectre radio consacré à la diffusion FM, l'UIT procède régulièrement à des actualisations de ses recommandations. En l'absence de recommandations spécifiques à la modulation d'amplitude, le Conseil se reporte aux actes finaux de la Conférence de Genève 75, qui s'est tenue sous l'égide de l'UIT.

Tout d'abord, il convient de rappeler qu'un récepteur radio se définit par deux caractéristiques techniques principales : sa sensibilité, c'est-à-dire sa capacité à recevoir des signaux, plus ou moins faibles, émis depuis des stations radioélectriques, et sa sélectivité, c'est-à-dire sa capacité à séparer la fréquence recherchée par l'auditeur (appelé signal « utile ») des fréquences voisines qui peuvent venir interférer sur l'écoute de la fréquence désirée (appelées signaux « brouilleurs »). La zone de

⁸⁶ L'Union internationale des télécommunications ou UIT, fondée en 1867, est devenue en 1947 une institution de l'ONU spécialisée dans le domaine des nouvelles technologies.



couverture d'un émetteur, dans laquelle les auditeurs peuvent écouter leur radio avec une perception parfaite, correspond à l'ensemble des points où sont réalisées simultanément les deux conditions suivantes :

- 1 - le signal est reçu avec une intensité minimale, appelée seuil de réception ;
- 2 - il existe un écart minimal entre le niveau de champ du signal utile et celui du signal brouilleur, appelé rapport de protection, afin que le signal soit entendu par le récepteur malgré le bruit des autres signaux.

Les recommandations de l'UIT définissent les seuils de réception et les rapports de protection qui doivent être employés.

Afin d'apprécier, en tout point, si ces conditions sont respectées et, par conséquent, si une radio est reçue au sens strict des recommandations de l'UIT⁸⁷, les outils informatiques permettent de simuler la propagation des ondes transportant le signal radio depuis les émetteurs vers chaque point d'une zone de réception. Ces simulations sont basées sur des modèles de propagation, qui permettent d'estimer la façon dont le signal radio varie en fonction de la distance à l'émetteur et de la topographie du terrain

L'UIT définit deux principaux modèles de propagation des signaux dans ses recommandations. Le premier modèle, appelé « modèle déterministe », défini par la recommandation de l'UIT 526, est basé sur les lois classiques de la physique. Ce modèle est souvent utilisé pour les régions présentant un relief important. Le second modèle, appelé « modèle statistique », défini par la recommandation de l'UIT 1546, est basé sur des statistiques fondées sur des mesures réalisées sur le terrain dans les différents pays membres de l'UIT.

Dans le cadre de ses activités de planification, qui nécessitent une analyse fine de la réception au niveau local, le Conseil choisit entre les deux modèles au cas par cas, essentiellement en fonction de la géographie spécifique de la zone. Afin d'estimer les couvertures au niveau national, il est nécessaire de choisir un seul de ces deux modèles, ce qui diminue le niveau de précision. Les deux modèles sont régulièrement actualisés et les outils du Conseil sont adaptés en conséquence.

Pour calculer la couverture d'une radio, il est nécessaire de connaître les fréquences dont elle dispose ainsi que de leurs caractéristiques techniques telles qu'autorisées (site de diffusion, hauteur au sommet des antennes, diagramme d'antenne et puissance apparente rayonnée) afin de vérifier que les seuils de réception sont atteints au moyen des modèles de propagation. Mais il faut également disposer des caractéristiques des fréquences voisines pour vérifier si le rapport de protection est suffisant, toujours à l'aide d'un modèle de propagation. Toutes les caractéristiques techniques des fréquences autorisées par le Conseil sont disponibles dans une base des données des autorisations mise à disposition des opérateurs sur un extranet. Son ouverture a été communiquée aux acteurs du secteur par les services du Conseil.

⁸⁷ Ces critères de calcul de la couverture sont prévus pour que les auditeurs puissent recevoir la radio sur n'importe quel récepteur et avec une qualité d'écoute parfaite. Certains auditeurs peuvent entendre les radios au-delà de la zone estimée par le Conseil grâce à des systèmes de réception ou des récepteurs particulièrement performants (ce qui est souvent le cas des autoradios). Par ailleurs, la FM étant un média analogique, un service de radio peut être entendu avec une qualité de réception dégradée, avec des grésillements par exemple.



Pour obtenir la population exactement couverte par une radio au niveau national, il faudrait vérifier, en tout point du territoire, sa conformité au seuil de réception ainsi que le niveau de brouillage occasionné par toutes les radios voisines⁸⁸, avec, pour chaque trajet d'onde, le modèle de propagation le plus adapté.

Si un calcul d'une telle précision n'est pas réalisable en l'état actuel des performances des logiciels, le Conseil tire profit des possibilités des outils informatiques et de leurs évolutions pour prendre en compte de plus en plus précisément les recommandations formulées par l'UIT. Depuis les premières publications des populations couvertes par les réseaux FM en 1991, le Conseil a ainsi fait évoluer plusieurs fois sa méthodologie de calcul, après concertation avec les éditeurs.

II. Les différentes étapes d'évolution de la méthode de calcul depuis les années 1990

La somme des populations des agglomérations où les radios sont autorisées

Le Conseil a publié les premiers chiffres des populations couvertes par les réseaux dans son rapport annuel dès 1991. La méthode de calcul était sommaire. La population couverte par un réseau FM était estimée par la somme des populations recensées sur les agglomérations dans lesquelles les réseaux disposaient d'une autorisation d'émettre. Le calcul n'intégrait pas le fait que la zone couverte par un émetteur ne correspond fréquemment pas exactement aux limites administratives de la commune.

La couverture offerte par la diffusion en ondes longues⁸⁹ était, quant à elle, estimée à partir de mesures réalisées par les opérateurs et transmises au Conseil⁹⁰, sur la base d'une définition de la couverture propre à la France et qui avait fait l'objet d'un consensus depuis le début des années 1980 avec les opérateurs diffusant en ondes longues (Europe 1, RTL, RMC et France Inter). Néanmoins, ce choix avait pour conséquence de légèrement surestimer la population couverte par rapport aux résultats qui auraient été obtenus en respectant strictement les règles fixées par l'UIT.

Le passage à la somme des populations des communes dont la mairie est couverte

En 1996, dans le cadre du rapport rendu au Parlement sur l'usage des fréquences qui lui sont affectées, le Conseil a développé un outil permettant de calculer la population couverte par les réseaux FM sur tout le territoire métropolitain. Le principe de simulation retenu, élaboré à partir des capacités de traitement disponibles à cette date, était de retenir la commune comme unité de compte. Une commune, assimilée aux coordonnées géographiques de sa mairie, était considérée comme desservie lorsque le champ électrique produit à la verticale du bâtiment de la mairie par un émetteur FM du réseau atteignait ou dépassait le seuil de 60dB μ V/m. La desserte totale du réseau était la somme des populations des communes ainsi désignées.

⁸⁸ Par ailleurs, une autre limite doit être intégrée : il est difficile de simuler de manière exacte les brouillages issus des radios autorisées dans les pays frontaliers. En effet, les règles de partage des fréquences entre pays frontaliers sont clairement définies par les accords de Genève 1984, menés sous l'égide de l'UIT. Néanmoins, ces accords définissent les droits de chaque pays, qui peuvent ensuite décider de les utiliser totalement, partiellement ou pas du tout. Les procédures ne prévoient pas qu'un pays puisse connaître les caractéristiques exactes de diffusion des radios des pays limitrophes, ce qui empêche de simuler finement les brouillages survenant de l'étranger.

⁸⁹ La diffusion analogique en ondes longues est réalisée par modulation d'amplitude (ou AM pour Amplitud Modulation). C'est pourquoi, par abus de langage cette diffusion est souvent appelée « AM ». La diffusion en modulation d'amplitude est aussi possible sur les ondes moyennes.

⁹⁰ Il s'agissait du contour de couverture pour un niveau de champs au seuil de 73 dB μ V/m, les recommandations internationales (Genève 1975) préconisant un seuil de 77 dB μ V/m.



Comme pour les grandes ondes, le seuil de 60 dB μ V/m apparaît comme une spécificité française. Il n'est pas issu des recommandations de l'UIT mais de l'histoire de la planification du spectre FM en France. Les recommandations internationales de l'UIT proposent en effet trois seuils : 54 dB μ V/m en milieu rural, 66 dB μ V/m en milieu péri-urbain et 74 dB μ V/m en milieu très urbanisé. Or, à cette époque, les outils ne permettaient de calculer la population couverte à l'échelle nationale que pour un unique seuil de réception. Un des trois seuils devait être choisi. Afin de garantir une bonne qualité d'écoute aux usagers et d'intégrer de futurs développements urbains, la planification des fréquences en France avait été effectuée, depuis les débuts de la FM, au seuil de 60 dB μ V/m.

Ce choix était cohérent avec les règles de planification utilisées en France à cette époque, qui garantissaient la protection des zones de couverture jusqu'au seuil de 60 dB μ V/m. De plus, abaisser le seuil à 54 dB μ V/m aurait eu pour conséquence de surestimer la population couverte. Au contraire, le choix d'un seuil plus élevé, de 66 ou 74 dB μ V/m, n'était pas justifié. D'une part, les zones rurales n'auraient pas été prises en compte dans la couverture des radios. D'autre part, compte tenu de la proximité des émetteurs radio, le seuil de 74 dB μ V/m est le plus souvent atteint en pratique dans les zones urbanisées⁹¹.

Cette méthode utilisée pour la FM pouvait néanmoins introduire un biais dans l'évaluation, dans la mesure où la commune était considérée comme entièrement desservie si la mairie l'était. Chaque commune de France était donc considérée soit comme couverte en totalité, soit comme totalement non couverte. Le cas très fréquent d'une commune partiellement desservie par un émetteur n'était pas pris en compte.

Le complément de couverture offert par la diffusion en ondes longues continuait, quant à lui, d'être calculé selon la méthode utilisée au début des années 1990.

L'évolution du seuil de réception pour les ondes longues

En 1997, la méthode de calcul a encore une fois évolué. Europe 1 et RTL s'étaient plaintes d'une dégradation de la qualité de réception de leur diffusion en ondes longues, provoquée par la multiplication des parasites industriels dans les grandes agglomérations. Le Conseil a mis à contribution les comités techniques radiophoniques⁹² pour réaliser des mesures sur ces fréquences. Elles ont permis de constater que la qualité d'écoute se dégradait effectivement au seuil de 73 dB μ V/m. Le seuil de réception pour le calcul de la couverture en ondes longues a par conséquent été porté à 77 dB μ V/m, la valeur recommandée au niveau international. Europe 1, RTL et RMC ont fourni au Conseil de nouveaux contours de couverture correspondant à ce seuil pour l'estimation du complément de couverture offert par la diffusion en ondes longues.

Vers une simulation plus précise de la population couverte en FM

En 2006, le Conseil s'est doté d'un outil de planification beaucoup plus performant que celui développé au milieu des années 1990, qui a rendu possible une simulation plus précise de la population desservie par les réseaux en FM.

⁹¹ Cet argument, toujours d'actualité pour les choix opérés en 2012, pourrait être revu dans un futur proche, dans la mesure où certains élus visent à limiter le nombre d'émetteurs, voire à les supprimer, dans leur commune. C'est en particulier le cas à Toulouse.

⁹² Les comités techniques radiophoniques ont été renommés comités territoriaux de l'audiovisuel en 2011. Leurs missions sont définies à l'article 29-3 de la loi du 30 septembre 1986.



Cet outil de simulation a permis de s'affranchir des limites des précédentes évaluations, en calculant le niveau de champ non pas seulement sur le point de la mairie mais en plusieurs points, tous les 100 mètres par exemple. Les constructions présentes sur le terrain, appelées communément « sursol », ont pu également être modélisées.

Le seuil de 60 dB μ V/m utilisé depuis le milieu des années 1990 a été maintenu. Ce choix a notamment été confirmé parce qu'il permettait d'intégrer de manière forfaitaire les brouillages. En effet, l'outil n'avait pas la capacité de modéliser et d'évaluer l'effet des brouillages à l'échelle de la France entière, tel que recommandé par l'UIT.

La simulation fine des brouillages

En 2011, l'outil utilisé par le Conseil a connu une amélioration majeure. L'augmentation de sa capacité de calcul a permis la modélisation des brouillages subis par un réseau à l'échelle nationale.

La méthode s'est affinée grâce à cette amélioration logicielle. En effet, le seuil de 60 dB μ V/m avait notamment été retenu pour intégrer de manière forfaitaire les brouillages. La nouvelle version du logiciel a offert la possibilité de se conformer plus précisément aux recommandations de l'UIT, en permettant un calcul au seuil de 54 dB μ V/m intégrant les quatre principaux signaux brouilleurs. Le Conseil a donc fait évoluer sa méthode de calcul pour bénéficier des derniers progrès informatiques.

Cette méthodologie a été approuvée par l'Agence nationale des fréquences, qui a confirmé que « *cette méthode se fonde sur les dernières recommandations de l'Union Internationale des Télécommunications* » en reconnaissant toutefois que « *la méthode de calcul retenue par le CSA peut produire, par rapport aux recommandations internationales (...), une couverture supérieure de la population desservie par les réseaux* »⁹³.

En effet, le seuil requis étant de 74 dB μ V/m en zone urbaine et de 66 dB μ V/m en zones périurbaine, une étude avec un seuil unique de 54 dB μ V/m pourrait conduire à surestimer la couverture dans ces zones. Néanmoins, au regard de la complexité de la méthode, les calculs ne peuvent toujours être réalisés que pour un seuil unique. Pour les mêmes raisons que dans les années 1990, le risque de trop surestimer la couverture avec le seuil de 54 dB μ V/m était jugé comme limité par le Conseil. Par ailleurs, ce choix a été discuté avec les principaux représentants des réseaux radiophoniques en 2011 et 2012.

Ayant constaté, lors de l'élaboration de la dernière évolution de la méthode de calcul, des résultats notablement différents de ceux obtenus avec la méthode précédente, le Conseil a décidé, le 18 décembre 2012, dans un souci de transparence, de publier les résultats de couverture pour l'année 2012 selon les deux versions de la méthode, 2010 et 2012. Le Conseil a confirmé en 2013, le choix de cette nouvelle version, établie en 2012⁹⁴.

La méthode de calcul du complément de couverture offert par la diffusion en ondes longues demeure, quant à elle, inchangée depuis 1997. Certains opérateurs ayant fait part d'une dégradation de la qualité de réception en ondes longues du fait de l'utilisation importante des équipements CPL (courants porteurs en ligne) dans les habitations, le Conseil attend de leur part des contributions écrites. Il mènera les études nécessaires pour évaluer s'il convient de modifier la méthode de prise en compte des ondes longues pour intégrer ces phénomènes.

⁹³ Courrier de l'ANFR adressé au Conseil en date du 4 juin 2012.

⁹⁴ Délibération du Conseil du 11 décembre 2013.



Annexe 2

SYNTHESE DES RÉPONSES À LA CONSULTATION SUR LE PLAFOND DE CONCENTRATION EN RADIO

Le Conseil a transmis des pistes de réflexion sur l'évolution des outils de régulation de la concentration aux principaux acteurs concernés. Cette concertation s'est déroulée en mars et en avril 2014.

I – Un plafond de couverture absolu auquel les acteurs sont attachés mais qui reste perfectible

L'ensemble des acteurs a souligné le rôle positif et structurant pour le paysage radiophonique joué par le plafond de couverture de 150 millions d'habitants. Ce plafond a contribué à l'émergence de quatre groupes nationaux et au dynamisme économique des acteurs indépendants. Néanmoins, un grand nombre d'entre eux ont considéré que celui-ci était perfectible, en particulier sur deux points : l'indexation du plafond sur l'évolution démographique et l'intégration au dispositif de plafonds locaux exprimés en nombre ou en parts de fréquences.

Le GIE et le SIRTI souhaitent un retour à la méthode de calcul précédente et ne pas modifier le plafond de 150 millions d'habitants. Selon eux, la méthode de calcul devrait être fixée dans la loi, être rendue transparente par une publication annuelle des chiffres et le respect du seuil doit être contrôlé à chaque attribution de fréquence. Le SIRTI a souligné l'importance d'appliquer une méthode de calcul de la couverture unique pour les stations privées et les stations publiques. Les deux acteurs rejettent enfin l'ensemble des autres propositions formulées. Un seuil de surveillance pourrait cependant être proposé en guise de complément, à 80 % du plafond.

Les autres contributeurs à la concertation n'excluent pas de faire évoluer le mécanisme de contrôle de la concentration notamment en cumulant différents plafonds

Les groupes Espace, Radio Nova, Radio Classique, NRJ, NextRadioTV, RTL et Lagardère estiment que **le plafond doit être indexé sur l'évolution démographique**, les groupes disposant du plus grand nombre de fréquences souhaitant une indexation rétroactive depuis 1994.

L'indicateur des parts de services nationaux autorisés est rejetée, mais certains groupes proposent un plafond exprimé en nombre de services nationaux (7 pour NRJ) tandis que la notion de « réseau » est plutôt choisie par certains acteurs : NextRadioTV souhaite un plafond de 5 réseaux nationaux et un réseau multi-ville, et Skyrock un plafond fixé à 3 réseaux nationaux.

Le seuil de surveillance et les plafonds en part de fréquences autorisées et en part d'audience réelle sont massivement rejetés. Seul Radio Classique se prononce pour un indicateur lié à la part de marché publicitaire, qui serait alors fixé à 20 %.

La mise en place de plafonds locaux en guise de complément (et non en substitution) au plafond national semble remporter une certaine adhésion puisqu'il est soutenu par le groupe RTL (4 fréquences maximum par zone de planification), Skyrock (5 fréquences maximum par zone de planification), Nova (plafond de 10 % des fréquences lorsqu'il y a de 1 à 4 fréquences disponibles, plafond de 20 % des fréquences au-delà), Radio Classique (plafond en nombre de fréquences pour les zones avec moins de 10 fréquences, plafond en part de fréquences disponibles pour les zones plus de



10 fréquences), Lagardère (qui souhaite des zones de régulation régionales, et non calquées sur les zones de planification). NRJ s'y oppose cependant du fait de la disparité et de l'historique des situations locales préexistantes qui ne permettent pas, selon le groupe, de pouvoir décliner au plan local, de manière équilibrée et équitable, des critères nationaux.

Le plafond existant limitant à 20 % la part d'audience potentielle cumulée qu'un groupe peut atteindre sur les réseaux analogiques et numériques est considéré comme inutile en l'état d'avancement du déploiement de la RNT. Des positions diverses se sont cependant exprimées à son sujet. Tandis que certains demandent une suppression (GIE, SIRTl), d'autres demandent que soient mis en place des plafonds distincts pour les réseaux FM et RNT (Groupe Espace, Skyrock, RTL), certains souhaitent en revanche un plafond unique (NRJ, Lagardère) et d'autres souhaitent même un plafond unique qui soit baissé (Nova propose de fixer le seuil à 14 % dès maintenant, évoluant vers 18 % sur 6 ans). Le principe de la neutralité technologique est régulièrement invoqué.

Radio France s'abstient de formuler des commentaires sur l'évolution du plafond mais approuve la nouvelle méthode de calcul, bien qu'elle souhaiterait plus de transparence. Ce souci de transparence accrue sur les méthodes de calcul est également soulevé par Skyrock.

Enfin, certains groupes pointent un enjeu dans la définition des critères d'attribution des autorisations afin de mieux saisir la situation du GIE Les Indés Radio. RTL souhaite ainsi que soit revue la notion de « contrôle », tandis que Nova souligne l'importance de définir la notion « d'influence déterminante », et que NRJ s'intéresse à ces deux solutions.

II – Une modernisation de la méthode d'allocation des fréquences largement souhaitée.

Les axes de réflexion proposés par le Conseil ont rencontré l'adhésion de la majorité des acteurs. **En ce qui concerne la politique de recherche de fréquences, les propositions techniques de mise en application divergent.** Certains groupes (NRJ, Radio Classique, RTL) mettent en avant leur souhait d'une continuité dans les zones intéressantes pour le développement des radios, notamment les autoroutes. Le SIRTl et le GIE souhaitent la publication par le Conseil d'un calendrier annuel de lancement des appels à candidature FM et RNT. France Maghreb 2 appelle à un plan de densification intensif du spectre FM assorti d'une révision des critères de planification. Skyrock estime qu'une sous-bande de 300 kHz autour d'une fréquence unique doit être planifiée pour chaque réseau en réservant une part du spectre suffisante pour chaque catégorie d'acteur (le service public, les réseaux nationaux, les radios indépendantes et les radios associatives). Le groupe Lagardère propose d'utiliser l'étude réalisée par Médiamétrie pour le compte de la DGMIC sur les zones faiblement desservies en radio FM pour déterminer les zones prioritaires à une recherche de fréquences.

Par ailleurs, les éditeurs ont fait part de leur volonté de moderniser la politique d'attribution de fréquences. Le SIRTl, le groupe Espace et le GIE souhaitent en effet des appels à candidature pour les radios indépendantes afin de rattraper un déséquilibre. Par ailleurs, le SIRTl propose une refonte des catégories de radio. Radio Nova et Radio Classique souhaitent qu'un rééquilibrage ait lieu à l'arrivée à échéance des autorisations délivrées lors du plan FM+. Le groupe NRJ estime en revanche qu'un réseau national a vocation à assurer une couverture homogène du territoire, ne serait-ce que pour assurer une fidélité de son audience lors des déplacements, et une cohérence de son offre publicitaire nationale. Le groupe NRJ considère que cela implique donc de devoir compléter prioritairement la couverture des grands bassins de vie et des axes routiers avec des radios préexistantes dans la zone. Le groupe RTL partage cette préoccupation et estime qu'il convient d'autoriser les éditeurs sur des zones adjacentes à celles où ils sont déjà présents afin de constituer un véritable réseau au service des auditeurs, cela permettrait par ailleurs aux réseaux nationaux de



compléter leur couverture nationale. Les groupes NextRadioTV et Lagardère appellent à une simplification et une clarification des critères d'attribution des fréquences, des études d'impact et des raisons qui poussent à ouvrir un appel à candidature.

Enfin, l'asymétrie entre les règles d'attribution **de fréquences entre les radios du service public et les radios privées a été relevée par un grand nombre d'opérateurs** (SIRTI, GIE, Groupe Espace, Radio Classique, NextRadioTV) qui aspirent à une même règle d'attribution des fréquences pour tous les opérateurs. Le service public considère cependant que ce traitement particulier est justifié par les missions et les contraintes qui lui incombent.

III – Autres thématiques abordées.

L'ensemble des acteurs interrogés, à l'exception du groupe RTL qui considère que les dispositions actuelles suffisent, se montrent favorables à l'intégration des nouveaux risques de concentration de la distribution sur les réseaux internet, et appellent l'attention du Conseil sur le sujet mais considèrent que ce point doit faire l'objet d'une concertation spécifique car il relève d'un problème distinct.

Le groupe Lagardère souhaite également moderniser la définition du programme local et réfléchir à la régulation des SMAD.

Contributions écrites reçues (par ordre alphabétique): Africa N°1, Alouette, Chante France, Espace Group, Evasion, France Maghreb 2, Générations, GIE Les Indés Radios, Groupe 1981, Groupe NextRadioTV, Horizon, Jazz Radio, K6FM, Lagardère Active, Maritima Radio, MFM, NRJ Group, OUI FM, Radio Classique, Radio FG, Radio France, Radio Nova, Radio Scoop, RTL Group, Skyrock, Sud Radio, Syndicat interprofessionnel des radios et télévisions indépendantes (SIRTI)

Contributeurs auditionnés (par ordre chronologique) :

- **GIE Les Indés Radio**
 - o Jean-Eric Valli, Président
 - o Géraldine Béguin, Directrice générale exécutive
- **NextRadioTV**
 - o Alain Weill, Président
 - o Damien Bernet, Secrétaire Général
 - o Jacques Donat-Bouillud, Directeur de l'innovation et du développement technologique
 - o Aurélien Pozzana, conseil
- **RTL Group**
 - o Christopher Baldelli, Président du directoire
 - o Charles-Emmanuel Bon, Directeur du développement
- **Skyrock**
 - o Pierre Bellanger, Président
 - o Olivier Langles, Directeur juridique
 - o Marc Augis, Directeur technique
- **Lagardère Active**
 - o Richard Lenormand, Directeur executif du pôle radio & télévision, directeur de la stratégie
 - o Cécile Durand-Girard, Directrice des affaires réglementaires, Directrice des relations institutionnelles, Secrétariat Général du pôle radio & télévision
 - o Anne Fauconnier, Secrétaire Générale Europe I et pôle radio Lagardère Active.



- **Radio Nova**
 - o Bruno Delpont, Directeur général

- **Radio Classique**
 - o Francis Morel, Président
 - o Etienne Mougeotte, Directeur général, Directeur de l'antenne
 - o Claire Lénart, Directrice du pôle art et classique, éditrice
 - o François Cache, Directeur de la diffusion et des réseaux

- **SIRTI**
 - o Philippe Gault, Président
 - o Mathieu Quétel, Vice-Président
 - o Tarek Mami, Secrétaire national
 - o Kevin Moignoux, chargé de mission pour les relations institutionnelles

- **NRJ**
 - o Aurélie Brevan Masset, juriste
 - o Yves Taieb, Directeur de la gestion des antennes nationales et directeur executif des antennes locales
 - o Christophe Cornillet, directeur technique
 - o Maryam Salehi, Directeur délégué à la Direction générale

- **Radio France**
 - o Catherine Sueur, Directrice générale déléguée
 - o Pierre Jacquemain, Secrétaire général adjoint
 - o Jean-Michel Kandin, Directeur général adjoint chargé des techniques et des technologies nouvelles
 - o Olivier Mary, stagiaire administrateur civil