



21.02.2024

Réfléchir dès aujourd'hui à la stratégie d'aide aux médias de demain

Rapport du Conseil fédéral en réponse au
postulat Christ 21.3781 du 17 juin 2021



Résumé

Le postulat Christ du 17 juin 2021 (21.3781 "Réfléchir dès aujourd'hui à la stratégie d'aide aux médias de demain") charge le Conseil fédéral de présenter des modèles possibles d'aide aux médias applicables indépendants du canal de diffusion.

Avec la transformation numérique, les médias suisses se trouvent confrontés à de grands défis. Ces dernières années, l'utilisation s'est tournée, en particulier chez les jeunes, vers les offres en ligne et les médias sociaux au détriment des médias traditionnels (radio et télévision linéaires, presse). Parallèlement, les recettes publicitaires se sont déplacées vers des plateformes en ligne étrangères, comme Google et Facebook, qui ne produisent pas de contenus journalistiques propres. Le financement des médias suisses est menacé.

L'aide aux médias existe depuis longtemps, notamment sous forme de rabais sur la distribution pour la presse. Pour l'heure, les médias en ligne, dont l'importance va croissant en termes de formation de l'opinion, et les médias gratuits ne bénéficient d'aucun soutien.

Le rapport se concentre sur des mesures visant à soutenir à long terme les offres de médias locales et régionales dans leur transformation numérique, quel que soit leur canal de diffusion et leur modèle commercial. Les médias en ligne et les médias gratuits devraient également pouvoir en bénéficier. L'objectif est de contribuer tant à la production qualitative de contenus journalistiques, qu'à la diversité (des médias), et de réduire la concentration des médias. Les mesures d'aide publiques doivent en outre respecter la liberté des médias et le principe de l'indépendance des médias vis-à-vis de l'Etat.

Le Conseil fédéral présente différentes options. Les options à court et à moyen termes peuvent être réglées au niveau de la loi, sans révision de la Constitution fédérale.

- A court terme - Mesures générales d'aide en faveur de tous les médias électroniques : Des mesures générales d'aide en faveur de tous les médias électroniques (formation et formation continue, prestations d'agences, autorégulation de la branche et infrastructures numériques) peuvent rapidement être mises en œuvre sur la base de l'art. 93, al. 1, Cst. Les offres en ligne pourraient également en profiter. Le soutien à la recherche sur l'utilisation, qui ne profite actuellement qu'à la radio et à la télévision, serait ainsi étendu à tous les médias électroniques.
- A moyen terme - Introduction d'une aide à tous les médias électroniques, indépendante du canal de diffusion et sans mandat de prestations : une nouvelle aide en faveur de tous les médias électroniques (y compris les portails en ligne des éditeurs), indépendante du canal de diffusion et sans mandat de prestations, pourrait être introduite sur la base de l'actuel art. 93, al. 1, Cst. ; elle serait calculée en fonction des postes de journalistes dans les rédactions ou du chiffre d'affaires, et privilégierait les petits médias. Elle permettrait de soutenir la transformation de la presse vers des offres en ligne. La nouvelle aide pourrait remplacer immédiatement ou de manière échelonnée les rabais sur la distribution pour la presse locale et régionale. Une autre option serait de maintenir ceux-ci en parallèle pendant un certain temps et de ne les remplacer que si l'évaluation de l'aide indépendante du canal de diffusion est positive.
- A long terme - Réorganisation du système d'aide aux médias (mandats de prestations compris) : Une option à long terme serait de mettre en place un système d'aide aux médias totalement indépendant du canal de diffusion, comprenant, à côté de l'aide aux médias sans mandat de prestations, également la presse et l'aide aux médias avec mandat de prestations (service public, y compris la SSR). Il faut toutefois noter que la proposition de mandats de prestations indépendants du canal de diffusion n'a pas obtenu de majorité dans le cadre d'une précédente consultation. Une approche à long terme serait de réorganiser le système d'aide aux médias dans son ensemble et de mener une réflexion globale sur l'avenir de l'aide aux médias, y compris du service public national et régional. Pour le Conseil fédéral, cette option n'est pas une priorité.

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Introduction : Postulat Christ 21.3781	5
1.2	Evolution du paysage suisse des médias	5
1.3	Conséquence : processus de concentration et mesures d'économie	6
1.4	Mesures d'aide aux médias existantes	6
1.5	Le postulat Christ, une impulsion pour une nouvelle réflexion sur l'aide aux médias	7
1.6	Développements dans le domaine de l'aide aux médias et délimitation de la thématique.....	7
2	Objectifs de l'aide aux médias	9
2.1	Qualité	9
2.2	Diversité des médias	10
2.3	Aide indépendante du canal de diffusion	10
2.4	Adéquation de la mise en œuvre	10
2.5	Respect de la liberté et de l'indépendance des médias vis-à-vis l'Etat	10
3	Options pour une aide aux médias tournée vers l'avenir	10
3.1	Le rôle de l'aide aux médias sans mandat de prestations	10
3.2	Détermination des offres de médias éligibles (critères d'aide)	11
3.3	Calcul des contributions (critères de calcul)	12
3.3.1	Coûts	13
3.3.1.1	Coûts rédactionnels.....	13
3.3.1.2	Postes de travail de journalistes	13
3.3.2	Chiffre d'affaires	13
3.4	Evaluation des critères de calcul (postes de travail de journalistes et chiffre d'affaires)	14
3.4.1	Effet sur la qualité du contenu journalistique	14
3.4.2	Effet sur la diversité des médias	14
3.4.3	Praticabilité de la mise en œuvre.....	15
3.4.4	Indépendance en ce qui concerne le canal de diffusion	15
3.4.5	Comparaison avec le rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale	15
3.5	Aide ponctuelle aux médias (aide aux projets)	16
3.6	Mesures générales d'aide en faveur de l'ensemble de la branche.....	16
3.6.1	Aide aux agences de presse	17
3.6.2	Aide aux infrastructures numériques.....	17
3.6.3	Aide à la recherche sur l'utilisation.....	17
3.6.4	Aide à la qualité (formation et formation continue, organismes d'autorégulation).....	18
4	Cadre juridique	18
4.1	Compétences de la Confédération.....	18
4.2	Sources de financement	19
5	Conclusion	19
5.1	Introduction d'une aide à tous les médias électroniques, indépendante du canal de diffusion et sans mandat de prestations.....	20
5.2	Mesures générales d'aide en faveur de tous les médias électroniques	20
5.3	Réorganisation à long terme d'un système d'aide aux médias totalement indépendant du canal de diffusion (mandats de prestations compris).....	20

Liste des annexes

Annexe 1 :	Principales contributions d'aide aux médias au niveau fédéral	22
Annexe 2 :	Mesures de protection de la liberté des médias et de leur indépendance vis-à-vis de l'Etat	24
Annexe 3 :	Aperçu de l'évaluation des trois modèles de calcul	26
Annexe 4 :	Compétences fédérales par type d'aide et par catégorie de média	27

1 Contexte

1.1 Introduction : Postulat Christ 21.3781

Le postulat de la conseillère nationale Christ du 17 juin 2021 (21.3781 "Réfléchir dès aujourd'hui à la stratégie d'aide aux médias de demain") a chargé le Conseil fédéral de présenter des modèles possibles d'aide aux médias applicables indépendamment du canal de diffusion, qui ne cimentent pas les structures existantes, ne visent pas de canaux de diffusion particuliers et n'imposent pas de modèle commercial spécifique. Le texte du postulat est le suivant :

"Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport dans lequel :

1. il identifiera les modèles de soutien étatique les plus adaptés pour assurer durablement l'avenir du quatrième pouvoir ; ces modèles ne devront ni perpétuer des structures dépassées, ni se limiter à certains canaux, ni imposer un certain modèle d'affaires ;
2. il examinera pour ce faire différents modèles, les comparera au système actuel et en présentera les avantages et les inconvénients ; ces modèles tiendront compte des principes émis ci-dessus ;
3. il indiquera de manière transparente le ou les modèles qu'il préfère et détaillera les raisons de ce choix ;
4. il précisera si une modification de la Constitution est nécessaire et, dans la négative, s'il est néanmoins favorable à une telle modification et pour quelles raisons.

Le débat sur le train de mesures en faveur des médias a montré que, si tout le monde s'accorde sur l'importance de maintenir (voire de renforcer) un paysage médiatique de qualité aussi diversifié que possible, la manière dont ce but doit être atteint est loin de faire l'unanimité. Quel que soit le sort réservé par le Parlement et le peuple au projet de loi en préparation, on ne peut faire l'économie dès aujourd'hui d'une réflexion sur l'avenir de l'aide aux médias. Quelle forme pourrait prendre cette dernière dans les prochaines années ? Quelles sont les différentes possibilités qui s'offrent à nous ? Si le projet de loi entre en vigueur, sa durée de validité sera limitée dans le temps, et il faut d'ores et déjà se préparer à la suite. S'il est au contraire rejeté, la discussion n'en sera que plus urgente. Le remplacement du système actuel, axé notamment sur les différents canaux de distribution, prendra en effet du temps.

En 2014 déjà, un groupe d'experts créé par le Conseil fédéral avait recommandé de remplacer l'aide indirecte à la presse par un nouveau système qui ne soit pas fondé sur le papier, après avoir identifié une tendance croissante vers une utilisation des médias affranchie du temps et de l'espace, technique, individualisée et interactive. Il recommandait ainsi une aide directe conçue de manière neutre tant au niveau de la technique que des canaux de diffusion. Un soutien étatique durable doit en effet être indépendant du canal de diffusion, tous les modes de diffusion ayant la même valeur pour la formation démocratique de l'opinion. L'accent doit être mis sur la qualité journalistique et la production de contenus, quel que soit le moyen par lequel ces derniers parviennent aux consommateurs. L'aide publique, qui devra être indépendante du modèle d'affaires, ne devra en outre pas fausser la concurrence ni entraver la transformation numérique et l'innovation par des incitations financières inopportunes."

1.2 Evolution du paysage suisse des médias

En raison de la transformation numérique, les médias suisses sont confrontés à un changement structurel. Les nouveaux canaux de distribution, la convergence croissante des différentes catégories de médias (presse, radio et télévision ainsi que médias en ligne) et l'émergence de nouveaux acteurs globaux, comme les plateformes en ligne, placent les médias suisses devant de nouveaux défis. Deux évolutions sont cruciales : l'évolution des habitudes d'utilisation et la forte baisse des recettes publicitaires.

En Suisse, l'utilisation des médias à des fins d'information s'est déplacée ces dernières années des médias traditionnels (radio et télévision linéaires ainsi que presse) vers les canaux numériques¹. Les offres en ligne (disponibles à la demande) et les médias sociaux jouent un rôle de plus en plus important dans la formation de l'opinion, surtout auprès des jeunes².

Outre ce changement dans l'utilisation des médias, la publicité tend à se déplacer vers des plateformes en ligne étrangères (p. ex. Google et Facebook). Les recettes publicitaires estimées sur ces plateformes s'élèveraient en 2022 en Suisse entre 1690 et 2070 millions de francs. Cette même année, la presse, la radio et la télévision ont enregistré un chiffre d'affaires publicitaire de 1515 millions de francs³. En 2019, ces recettes s'élevaient encore à 1919 millions de francs⁴. Ce déplacement des investissements pose problème du point de vue de la formation de l'opinion publique dans la mesure où les nouvelles plateformes en ligne ne produisent pas de contenus journalistiques propres, et que, par conséquent, le financement des fonctions démocratiques des médias suisses est soumis à une forte pression. De plus, les nouvelles offres en ligne ne parviennent pas à compenser le recul des recettes publicitaires dans les médias traditionnels.

1.3 Conséquence : processus de concentration et mesures d'économie

L'évolution dans les habitudes d'utilisation des médias et sur le marché publicitaire entraîne une forte pression financière sur les médias suisses. En réaction à ce changement structurel, on assiste à des processus de concentration, tels que des réductions, des regroupements ou des fusions, voire des fermetures de rédaction. De tels processus s'observent déjà depuis plusieurs années notamment dans la presse écrite. Alors qu'en 2009, on comptait encore 310 titres de presse en Suisse, ils n'étaient plus que 251 en 2022⁵.

La pression financière exercée sur les organisations de médias peut conduire à de nouvelles mesures d'économie et avoir des conséquences au sein des organisations. Ainsi, les mesures d'économie peuvent péjorer les conditions de travail (p. ex. rythme de publication effréné et charge de travail) et réduire la qualité.

1.4 Mesures d'aide aux médias existantes

L'Etat peut garantir la mise à disposition d'offres de médias par le biais de mandats de prestations (service public) et encourager les médias sans mandat de prestations par des incitations financières. En outre, il peut soutenir les médias au moyen de mesures générales qui profitent à l'ensemble de la branche⁶.

Au niveau fédéral, l'aide aux médias actuelle est liée au canal de diffusion. Les catégories de médias soutenus, à savoir la radio et la télévision (service public national et régional ainsi que mesures générales d'aide en faveur de la radio et de la télévision selon la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision [LRTV]⁷) ainsi que la presse (aide aux médias sous forme de rabais sur la distribution en faveur de la presse régionale et locale selon la loi du 17 décembre 2010 sur la poste

¹ FöG (Centre de recherche opinion publique et société), Reuters Institute Digital News Report 2023, 2023, disponible sur https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:ed911684-ac04-461c-ac4c-6c83ed456c30/DNR_23_Schweiz.pdf.

² Monitoring médias Suisse, Pouvoir de marché et influence sur l'opinion, disponible sur [Monitoring médias Suisse - Marques de médias \(monitoring-medias-suisse.ch\)](https://www.monitoring-medias-suisse.ch).

³ Fondation Statistique Suisse en Publicité, Dépenses publicitaires en Suisse, 2023, disponible sur [Statistique en publicité 2023 : Fondation Statistique Suisse en Publicité \(werbestatistik.ch\)](https://www.werbestatistik.ch).

⁴ Fondation Statistique Suisse en Publicité, Dépenses publicitaires en Suisse, 2019, disponible sur [Statistique en publicité 2019 : Fondation Statistique Suisse en Publicité \(werbestatistik.ch\)](https://www.werbestatistik.ch).

⁵ Association Médias Suisses, Evolution du nombre de titres de journaux et des tirages depuis 1939, 2022, disponible sur [Entwicklung Anzahl Zeitungstitel und Auflagen seit 1939 \(schweizermedien.ch\)](https://www.schweizermedien.ch).

⁶ Aucune distinction n'est faite ici entre aide directe et aide indirecte (les aides profitent directement ou indirectement aux différents médias par le biais de réductions des coûts externes, par exemple les coûts de distribution). Du point de vue de la liberté des médias et de l'indépendance vis-à-vis de l'Etat, cette distinction ne joue aucun rôle tant que l'aide est conforme aux droits fondamentaux (voir ch. 2.5).

⁷ RS 784.40.

[LPO]⁸⁾⁹ sont confrontées à une baisse de la consommation, en particulier chez les jeunes. Par contre, les médias gratuits ne sont pas soutenus.

Quant aux offres en ligne, qui jouent un rôle de plus en plus important dans la formation de l'opinion, elles ne bénéficient d'aucun soutien, à l'exception du service public de la SSR dans le domaine en ligne (autres services journalistiques) et du soutien à des projets d'innovation fondés sur la science (p. ex. start-ups) par l'Agence suisse pour la promotion de l'innovation (Innosuisse)¹⁰.

Un aperçu des principales mesures actuelles d'aide aux médias est présenté à l'annexe 1.

1.5 Le postulat Christ, une impulsion pour une nouvelle réflexion sur l'aide aux médias

Comme déjà expliqué au ch. 1.2, la transformation numérique place les médias face à de grands défis. La portée et les recettes publicitaires des médias classiques diminuent, ce qui favorise les processus de concentration. Dans le domaine en ligne, la mise en place de modèles commerciaux financièrement viables est difficile. Certes, de grandes organisations de médias ont réussi à se profiler dans de nouveaux domaines d'activité et à générer une grande partie de leur chiffre d'affaires en exploitant des places de marché numériques. Toutefois, ces domaines d'activité sont dissociés du journalisme. Les revenus ne sont donc pas liés au contenu rédactionnel, comme c'est le cas de la publicité dans les journaux, par exemple. Au niveau local-régional, il est encore plus difficile de mettre en place des modèles commerciaux financièrement viables dans le secteur des médias en raison de la petite taille des marchés. L'aide aux médias a pour objectif d'apporter un soutien public à long terme à la production de contenus journalistiques, en particulier au niveau local et régional. Parallèlement, la liberté des médias entre en contradiction avec l'aide publique aux médias. Il convient de s'assurer que l'Etat ne porte pas atteinte à la liberté des médias par le biais de l'aide qu'il leur attribue (voir ch. 2.5), et que les médias continuent à faire usage de leurs libertés malgré leur dépendance financière vis-à-vis de l'Etat.

C'est pourquoi le présent rapport met l'accent, comme le demande le postulat, sur les mesures qui soutiennent à long terme la transformation numérique des offres locales et régionales, quel que soit le canal de diffusion et le modèle commercial. Il s'agit de favoriser la production de contenus journalistiques dans toutes les régions tout en garantissant l'indépendance vis-à-vis de l'Etat.

1.6 Développements dans le domaine de l'aide aux médias et délimitation de la thématique

Depuis des années, les acteurs politiques se penchent sur l'aide aux médias. Dans son rapport sur l'aide aux médias du 5 décembre 2014¹¹, le Conseil fédéral a proposé des mesures réalisables à court, moyen et long terme. Des mesures à court terme ont déjà été mises en œuvre, comme l'aide à l'agence de presse nationale (art. 44a de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision [ORTV]¹²) ou l'harmonisation des taux réduits de TVA pour la presse imprimée et la presse en ligne (art. 25, al. 2, let. a^{bis}, de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée [LTVA]¹³).

Jusqu'à présent, deux tentatives ont été faites pour introduire des mesures d'aide incluant également les médias en ligne. En 2018, avec l'avant-projet de loi fédérale sur les médias électroniques (ap-

⁸ RS 783.0.

⁹ Pour le présent rapport, seul le rabais sur la distribution de la presse régionale et locale est considéré comme une aide aux médias. La presse régionale et locale s'adresse à un large public en proposant des contenus d'intérêt général et offre des contenus journalistiques pertinents du point de vue politique et démocratique. Certes, la presse associative et des fondations revêt également un intérêt public. Les organes de publication des associations et des fondations s'adressent toutefois à des groupes spécifiques, assumant ainsi une autre fonction.

¹⁰ Vu la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI ; RS 420.1).

¹¹ Garantir les fonctions étatiques et démocratiques des médias, rapport du Conseil fédéral du 5 décembre 2014 en réponse à la motion 12.3004 de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), disponible sous www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Politique des médias > Actualités et contextes > Rapport sur le paysage médiatique suisse : une branche en pleine mutation.

¹² RS 784.401.

¹³ RS 641.20.

LME¹⁴), le Conseil fédéral a tenté un premier pas en direction d'un service public indépendant du canal de diffusion, afin de couvrir tous les médias électroniques (radio, télévision, domaine en ligne) de manière équivalente. Ce projet a toutefois été abandonné après avoir essuyé de nombreuses critiques lors de la consultation¹⁵. Par la suite, le train de mesures en faveur des médias¹⁶ proposait d'introduire une aide aux médias en ligne, (p-LFML¹⁷), tout en étendant les instruments d'aide en vigueur (rabais sur la distribution en vertu de la LPO et mesures générales en faveur de tous les médias électroniques en vertu de la LRTV). Dans ce contexte, des allègements fiscaux en faveur des médias ont également été examinés, mais ils n'ont pas été jugés opportuns¹⁸. Le train de mesures a été rejeté par le peuple début 2022. Outre des réticences générales face à une aide publique aux médias, les opposants au projet critiquaient notamment les avantages importants consentis aux grandes organisations de médias et l'absence d'aide en faveur des médias gratuits. Ils estimaient également que le paquet était surchargé et que la multiplication du montant actuel de l'aide menacerait l'indépendance des médias vis-à-vis de l'Etat.

Actuellement, plusieurs initiatives parlementaires sont en suspens, qui reprennent séparément certaines parties du train de mesures¹⁹. Ces initiatives restent toutefois liées au canal de diffusion et continuent d'exclure les médias en ligne et les médias gratuits de l'aide. L'introduction de bons pour l'accès aux médias destinés aux jeunes a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires, qui ont toutes été rejetées par le Conseil fédéral et le Parlement²⁰.

La COFEM a également rédigé plusieurs rapports sur une future aide aux médias. Fin 2022, elle a proposé de remplacer les instruments d'aide, liés au canal de diffusion, par un système d'aide technologiquement neutre. Ce système prévoit entre autres un soutien à l'exploitation des offres journalistiques. Les offres qui rempliraient certains critères d'éligibilité seraient soutenues selon un barème uniforme, quel que soit le canal de diffusion²¹.

Le présent rapport présente des modèles qui permettent d'utiliser les aides existantes de manière à ce que les médias en ligne et les médias gratuits en profitent également, à côté des médias régionaux et locaux. Il met l'accent sur une aide indépendante du canal de diffusion, sans mandat de prestations, qui doit favoriser, dans toutes les régions du pays, la production de contenus journalistiques principalement au niveau local-régional. L'aide pourrait être attribuée suivant le modèle du rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale : le média qui remplit des conditions prédéfinies a droit à une subvention calculée en fonction de critères spécifiques. En outre, le soutien à des projets ainsi que des mesures d'aide générales en faveur de l'ensemble de la branche sont discutés à titre de mesures d'accompagnement. Il convient de se concentrer sur des mesures réalisables à moyen terme qui ne nécessitent pas de modification de la Constitution.

Le présent rapport n'aborde le service public (mandats de prestations) que de manière marginale. Les détails de la concession SSR seront discutés dans le cadre de l'attribution de la nouvelle

¹⁴ L'avant-projet de la LTrans peut être consulté sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Consultations terminées > 2018 > DETEC.

¹⁵ Voir pour les motifs FF 2020 4407.

¹⁶ Loi fédérale du 18 juin 2021 sur un train de mesures en faveur des médias (FF 2021 1495) ; voir message du 29 avril 2020 sur le train de mesures en faveur des médias, FF 2020 4385 ss.

¹⁷ Projet de loi fédérale du 18 juin 2021 sur l'aide aux médias en ligne (FF 2021 1495)

¹⁸ Voir Aide aux médias - propositions diverses, rapport complémentaire de l'OFCOM à la CTT-N du 1^{er} février 2021, p. 11 ss, disponible sur www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 20.038 Affaire du Conseil fédéral > Autres rapports. Les allègements fiscaux ne sont donc pas non plus traités en détail dans le présent rapport.

¹⁹ L'initiative parlementaire Bulliard-Marbach du 18 mars 2022 (22.423 "Pour une presse écrite indépendante, il faut adapter les montants de l'aide indirecte", état actuel : approbation par la CTT-E et la CTT-N, élaboration du projet par la CTT-N) demande entre autres une augmentation de la contribution annuelle à la distribution quotidienne de la presse régionale et locale (+15 millions de francs) ainsi que l'extension de l'aide aux exemplaires de journaux acheminés par la distribution matinale (nouveau : 30 millions de francs). L'initiative parlementaire Bauer du 28 février 2022 (22.407 "Répartition de la redevance de radio-télévision", état actuel : approbation par la CTT-E et la CTT-N, élaboration du projet par la CTT-E) demande une augmentation de la quote-part de la redevance pour les radios et télévision locales et régionales de 4-6% actuellement à 6-8%. L'initiative parlementaire Chassot du 17 mars 2022 (22.417 "Mesures d'aide en faveur des médias électroniques", état actuel : approbation par la CTT-E et la CTT-N, élaboration du projet par la CTT-E) demande des mesures d'aide en faveur de tous les médias électroniques (formation et formation continue, Conseil de la presse et agence de presse).

²⁰ Le Conseil fédéral a toujours rejeté les bons d'accès aux médias, car leur efficacité est discutable (voir motion Christ du 18 juin 2020 [20.3779 "Aide aux médias et offensive sur le plan de la formation. Bons destinés aux adolescents et aux jeunes adultes pour l'accès aux médias"]). Ces bons ne sont donc pas traités plus en détail dans le présent rapport.

²¹ Voir Avenir du soutien aux médias en Suisse, Impulsions pour un soutien technologiquement neutre des offres journalistiques privées, rapport de la COFEM du 10 janvier 2023, p. 15, disponible sur <https://www.emek.admin.ch/fr/page-daccueil-cofem> > Thèmes > Aide aux médias.

concession. Les concessions de radio et de télévision locales-régionales en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2025 courent jusqu'à fin 2034, ce qui signifie que le service public local-régional est régi jusqu'à cette date dans le cadre de la LRTV en vigueur.

2 Objectifs de l'aide aux médias

Les médias journalistiques sont essentiels au bon fonctionnement d'une démocratie. Idéalement, ils fournissent une information de grande qualité sur les événements et stimulent le débat public. De par l'importance de leurs fonctions, ils bénéficient d'une protection constitutionnelle particulière au travers de la liberté des médias (art. 17 de la Constitution fédérale [Cst.]²²). S'agissant des médias électroniques, leur fonction de formation de l'opinion est explicitement inscrite dans la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (voir art. 93 Cst.). Une sphère publique saine constitue un élément vital pour la démocratie, car elle assure la communication entre les citoyens et les instances politiques. Elle exige toutefois que les médias couvrent tout l'éventail des opinions et qu'ils gagnent sans cesse la confiance du public.

Une démocratie référendaire fédérale et plurilingue comme la Suisse a besoin d'une sphère publique démocratique aussi bien au niveau national qu'au niveau régional et local, les décisions politiques étant prises à tous les niveaux.

En principe, il serait souhaitable que les médias se financent surtout sur le marché, ce qui est difficile, notamment dans les petites régions. Pour le bon fonctionnement d'une sphère publique démocratique, des instruments d'aide aux médias au niveau local-régional sont nécessaires. De manière générale, ces instruments doivent répondre à différents objectifs²³. Leurs effets positifs sur la qualité et la diversité des médias revêtent une grande importance. Un autre objectif est de concevoir une aide aux médias indépendante du canal de diffusion. Enfin, les instruments d'aide doivent être mis en œuvre de manière appropriée et respecter la liberté ainsi que l'indépendance des médias vis-à-vis de l'Etat.

Le ch. 3 présente différents modèles d'aide indépendants du canal de diffusion, élaborés à partir des objectifs de l'aide aux médias. Les instruments envisageables sont ainsi évalués à la lumière desdits objectifs.

2.1 Qualité

Le bon fonctionnement d'une démocratie et la formation de l'opinion des citoyens dépendent de la qualité des contenus journalistiques, qui doit être garantie²⁴. Or, la qualité des contenus produits par les médias dépend fortement des conditions structurelles. Dans les petites régions en particulier, l'aide aux médias peut compenser des désavantages liés à la structure du marché. La politique des médias a pour tâche de créer des conditions générales qui favorisent la production d'offres journalistiques de qualité, sans influencer le traitement de l'information.

Le Centre de recherche Sphère publique et société (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft - fög) estime que les offres des médias suisses sont de qualité relativement élevée. Il n'en reste pas moins que la pression sur les rédactions s'accroît, car les recettes provenant du public et du marché publicitaire diminuent, avec souvent pour conséquence des mesures d'économie, et donc une détérioration des conditions de travail dans les rédactions, mais aussi des conditions générales pour la production d'offres journalistiques de qualité²⁵. Les instruments d'aide aux médias doivent être évalués en fonction de leur contribution à la promotion de la production de contenus journalistiques de qualité.

²² RS 101.

²³ Neuberger C., Sphère publique fonctionnelle ou problématique dans la démocratie - Analyse et applications à l'aide de l'exemple de la Suisse, 2020, disponible sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/home.html> > Médias électroniques > Etudes > Etudes diverses.

²⁴ La qualité des contenus est généralement mesurée à l'aide de différents indicateurs. Par exemple, dans ses études sur la qualité des médias, le Centre de recherche Sphère publique et société fög se réfère entre autres à la pertinence (pertinence des contributions et des acteurs), à la hiérarchisation des thèmes (orientation thématique et interprétation) ainsi qu'au professionnalisme (objectivité, transparence des sources et prestation propre) (voir fög, Jahrbuch Qualität der Medien 2022, 2022, disponible sur https://www.foeq.uzh.ch/dam/jcr:e38aba0b-4d51-4b89-a087-ec7d346ed317/JB_2022_online_gesamt_20221206.pdf).

²⁵ Fög (Centre de recherche Sphère publique et société), Jahrbuch Qualität der Medien 2022, 2022, p. 158.

2.2 Diversité des médias

L'importance de la diversité découle de la volonté de n'exclure aucun thème, aucune opinion, aucun acteur du débat public²⁶. Dans le contexte du fédéralisme suisse, il convient également de souligner l'importance de la diversité au niveau des plus petites unités politiques (p. ex. au niveau communal). Pour cette raison, une multitude de médias différents et indépendant est essentielle à la diversité dans les régions.

Comme déjà mentionné au ch. 1.3, en Suisse, on observe depuis des années des processus de concentration qui menacent la diversité des médias. Les instruments d'aide aux médias doivent aussi être évalués en fonction de leur contribution à la diversité du paysage médiatique ou à la réduction de la concentration.

2.3 Aide indépendante du canal de diffusion

Un autre objectif est de concevoir une aide aux médias indépendante du canal de diffusion et donc de traiter de la même manière la radio, la télévision, les médias en ligne et la presse. Une telle conception est importante pour garantir que l'aide aux médias ne favorise pas un mode d'utilisation particulier. Les mesures d'aide liées à un canal de diffusion comportent, d'une part, le risque que les offres soutenues n'atteignent plus certains groupes de la population, comme les journaux pour les jeunes générations. D'autre part, elles entravent l'innovation dans les organisations de médias soutenues puisque l'aide est liée à certains canaux de diffusion.

Par conséquent, les mesures d'aide aux médias doivent aussi être évaluées dans la perspective d'une conception indépendante du canal de diffusion.

2.4 Adéquation de la mise en œuvre

La mise en œuvre des mesures d'aide aux médias doit - comme tout instrument de régulation - servir l'objectif visé. Il convient de déterminer quel instrument est le plus efficace, compte tenu de la charge tant du côté des autorités que du côté des organisations à soutenir. Les instruments présentés doivent également être évalués en termes d'adéquation de leur mise en œuvre.

2.5 Respect de la liberté et de l'indépendance des médias vis-à-vis l'Etat

Les mesures d'aide prises par l'Etat doivent respecter la liberté des médias (art. 17 Cst.) et le principe d'indépendance qui en découle (voir art. 93, al. 3, Cst., pour la radio et la télévision). S'il existe le risque d'une quelconque influence de l'Etat sur les contenus journalistiques dans le cadre de l'aide aux médias, il faut s'assurer que les conditions relatives à la restriction des droits fondamentaux soient remplies (base légale, intérêt public et proportionnalité, voir art. 36 Cst.)²⁷.

Les mesures d'aide qui permettent à l'Etat de contrôler le contenu des offres des médias sont totalement interdites (interdiction de la censure selon l'art. 17, al. 2, Cst.). Les médias soutenus par l'Etat doivent pouvoir continuer à traiter tous les sujets. Il n'appartient pas à l'Etat de décider quels médias il soutient et à quelle hauteur. La marge d'appréciation étatique en matière d'aide aux médias doit donc être limitée. Des mesures de sécurité doivent être prévues à cet effet. L'annexe 2 présente un aperçu des mesures possibles.

Les mesures d'aide doivent toujours tenir compte lors de la conception des exigences relatives à la liberté des médias et au principe d'indépendance vis-à-vis de l'Etat.

3 Options pour une aide aux médias tournée vers l'avenir

3.1 Le rôle de l'aide aux médias sans mandat de prestations

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Etat peut garantir la mise à disposition d'offres de médias par le biais de mandats de prestations (service public) ou par le biais d'un soutien financier non lié à un

²⁶ Fög (Centre de recherche Sphère publique et société), Jahrbuch Qualität der Medien 2022, 2022.

²⁷ Concernant le rabais sur la distribution des journaux et des périodiques, voir TF, arrêt du 19 juin 2023, 2C_35/2023, consid. 8.3.

mandat de prestations. Le présent rapport met l'accent sur l'aide aux offres de médias sans mandat de prestations. Contrairement aux médias de service public, qui doivent remplir un mandat de prestations et refléter de manière appropriée la diversité des événements et des points de vue (principe de diversité)²⁸, les médias sans mandat de prestations peuvent déterminer librement leur orientation en matière de contenu. Il existe ainsi, en complément du service public, une diversité d'offres qui répondent aux besoins des différents groupes d'intérêt. Dans son rapport de 2023, la COFEM conclut que la coexistence d'un service public financé principalement par les pouvoirs publics et d'offres privées et commerciales a fait ses preuves²⁹. Toutefois, ce modèle implique un paysage des médias composé d'un grand nombre d'organisations indépendantes les unes des autres et qui se font concurrence (voir ch. 2.2 sur la diversité des médias).

Le rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale constitue un modèle d'aide à laquelle ont droit tous les journaux et périodiques qui remplissent les critères légaux (subvention versée en vertu d'un droit). Ce modèle ne donne à l'Etat qu'une faible marge d'appréciation dans l'attribution de l'aide, ce qui peut être considéré comme positif pour l'indépendance. Toutefois, contrairement au service public (mandats de prestations), la subvention versée en vertu d'un droit ne garantit pas l'offre de médias.

Le modèle de subvention versée en vertu d'un droit, tel qu'il existe actuellement au travers du rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale, continue à jouer un rôle important. Dans le contexte actuel de la transformation numérique (voir ch. 1.5), il s'agit de soutenir un grand nombre d'organisations de médias et donc une large production de contenus journalistiques. Contrairement au rabais sur la distribution, le modèle à élaborer devra être indépendant du canal de diffusion. Toutefois, étant donné la nécessité d'avoir un paysage des médias multiple et décentralisé en Suisse, l'aide publique aux médias ne doit pas conduire à un renforcement des grandes organisations de médias au détriment des plus petites, ce qui les affaiblirait encore davantage.

Les chapitres suivants montrent quelles sont les possibilités de concevoir une aide aux médias indépendante du canal de diffusion, tout en privilégiant les petites organisations de médias.

3.2 Détermination des offres de médias éligibles (critères d'aide)

Des critères d'aide appropriés doivent être définis afin de déterminer les offres de médias susceptibles d'être soutenues. Ces critères doivent fixer les exigences minimales à remplir par les offres soutenues, mais aussi permettre une attribution simplifiée des fonds disponibles, compte tenu du nombre de médias concernés. Les critères d'aide doivent être faciles à contrôler. Le rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale prévoit de tels critères (voir art. 36 de l'ordonnance sur la poste du 29 août 2012 [OPO]³⁰). Les pratiques en cours à l'étranger montrent l'éventail des critères possibles, selon les objectifs poursuivis par la politique des médias³¹. Pour la conception d'instruments d'aide indépendants du canal de diffusion, ces critères doivent en outre être déterminés de manière à n'exclure aucune catégorie de média. Toutefois, il peut être nécessaire d'adapter certains critères en fonction du type de média.

²⁸ Voir l'art. 4, al. 4, LRTV pour le principe de la diversité dans les programmes de radio et de télévision titulaires d'une concession et l'art. 5a LRTV pour les autres services journalistiques de la SSR.

²⁹ Voir Avenir de l'aide aux médias, Impulsions pour une aide technologiquement neutre aux offres journalistiques privées, rapport de la COFEM du 10 janvier 2023, p. 14, disponible sur <https://www.emek.admin.ch/fr/page-daccueil-cofem> > Thèmes > Aide aux médias.

³⁰ RS 783.01.

³¹ Puppis M./Pedrazzi S., Aide aux médias en ligne en comparaison internationale, rapport à l'attention de l'Office fédéral de la communication, 2020, disponible sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil.html> > Médias électroniques > Etudes > Etudes diverses.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des critères envisageables.

Objectifs de l'aide aux médias	Critère	Indépendant du canal de diffusion
Qualité		
<i>Professionalisme</i>	Respect du code de déontologie des journalistes	✓
	Présentation d'un statut de la rédaction	✓
	Séparation entre le contenu rédactionnel et la publicité	✓
	Nombre minimal de journalistes	✓
<i>Pertinence</i>	Majorité de contenus d'intérêt général	✓
	Proportion minimale de contenus rédactionnels	()✓ ¹
	Proportion maximale de publicité	✓
	Portée minimale	()✓ ¹
	Chiffre d'affaires minimal	✓
	Nombre minimal de journalistes	✓
	Parution régulière / nombre de mises à jour (p. ex. nombre minimal de parutions)	()✓ ¹
	Pas distribué gratuitement (exclusion des médias gratuits)	✓
	Couverture de l'actualité	✓
	Contribution à l'intégration / minorités linguistiques	✓
Diversité des médias / Indépendance	Organisations contrôlées au niveau local-régional / indépendantes des grands groupes	✓
	Pas d'activités dans d'autres domaines	✓
	Coopératives ou organisations à but non lucratif	✓
	Plafonnement du chiffre d'affaires	✓
	Nombre maximal de journalistes	✓
Autres		
<i>Interdiction des doubles subventionnements</i>	Pas de financement par la redevance de radio-télévision	✓
<i>Indépendance vis-à-vis de l'Etat</i>	Organisme privé	✓
<i>Transparence sur la propriété</i>	Mentions légales obligatoires	✓
<i>Incidations à l'autofinancement</i>	Degré d'autofinancement	✓
<i>Moins d'incitations pour des mesures d'économie</i>	Restrictions des distributions de dividendes	✓

1) Au besoin, adaptation nécessaire selon la catégorie de média

3.3 Calcul des contributions (critères de calcul)

Il convient de trouver des critères de calcul appropriés, applicables à des instruments d'aide indépendants du canal de diffusion, à savoir d'une part de déterminer comment calculer l'aide et d'autre part quelles organisations de médias en bénéficient et dans quelle mesure. Cette deuxième

question revêt une importance particulière si le but est de soutenir principalement des organisations locales et régionales de petite taille.

Les pratiques à l'étranger montrent que le calcul du montant de la subvention prend souvent en compte les coûts de rédaction et de production des contenus journalistiques³², à côté d'une multitude d'autres critères envisageables. Le défi d'une approche indépendante du canal de diffusion réside dans le fait que de nombreux critères ne sont pas applicables à toutes les catégories de médias.

Deux critères indépendants du canal de diffusion sont présentés ci-dessous de manière plus détaillée : les coûts de production des contenus journalistiques d'une part, et le chiffre d'affaires issu des recettes publicitaires et des recettes réalisées auprès du public d'autre part. Le train de mesures en faveur des médias prévoyait de calculer l'aide aux médias en ligne sur la base du chiffre d'affaires généré par les recettes réalisées auprès du public (voir art. 2 p-LFML), ce qui excluait les offres gratuites.

3.3.1 Coûts

Différents pays comme le Danemark, la Norvège, l'Italie, le Canada ou le Luxembourg disposent déjà d'instruments d'aide qui tiennent compte, du moins en partie, des coûts liés à la production des contenus journalistiques dans la fixation des contributions. Ces instruments établissent un lien étroit avec les moyens consacrés au journalisme et, indirectement, avec les prestations qui en découlent. Les différentes catégories de médias présentent toutefois des structures de coûts différentes. Par exemple, les coûts informatiques sont négligeables pour certains médias et ont donc été écartés comme critère de détermination possible³³. De plus, ils ne sont pas directement liés à la production de contenus journalistiques.

3.3.1.1 Coûts rédactionnels

Les coûts rédactionnels représentent un poste de dépenses important pour tous les médias. L'approche axée sur les coûts rédactionnels semble tout à fait judicieuse compte tenu de la convergence progressive des médias et de la demande du postulat de placer les contenus journalistiques au centre d'une aide aux médias indépendante du canal de diffusion. Les contenus journalistiques sont produits principalement dans les rédactions ; ces coûts apparaissent quel que soit le média.

Plusieurs pays comme le Canada ou le Danemark se réfèrent aux coûts des salaires des journalistes, qui constituent une grande partie des coûts rédactionnels dans toutes les catégories de médias et sont directement liés à la production de contenus.

3.3.1.2 Postes de travail de journalistes

Une autre approche consiste à se baser sur le nombre de postes de travail occupés par des journalistes et de soutenir les rédactions à hauteur d'un certain montant par équivalent temps plein³⁴. Comparée au calcul sur la base des coûts rédactionnels ou des salaires, cette approche permet aux organisations de médias ne pas avoir à présenter de coûts.

3.3.2 Chiffre d'affaires

Une autre possibilité consiste à se baser non pas sur les coûts, mais sur le chiffre d'affaires. Cela permet de prendre aussi en considération les recettes publicitaires, à côté des recettes réalisées auprès du public. Cette approche permettrait en outre d'inclure les médias gratuits. Le chiffre d'affaires

³² Puppis M./Pedrazzi S., Aide aux médias en ligne en comparaison internationale : rapport complémentaire, 2020, disponible sur <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil.html> > Médias électroniques > Etudes > Etudes diverses.

³³ Voir Aide aux médias - diverses propositions, rapport complémentaire de l'OFCOM à la CTT-N du 1^{er} février 2021, p. 9 ss ; Aide aux médias en ligne : autres bases de calcul, rapport complémentaire de l'OFCOM à la CTT-N (20.038) du 30 octobre 2020, p. 3.

³⁴ Concernant le critère des postes de journalistes, voir Aide aux médias en ligne : autres bases de calcul, rapport complémentaire de l'OFCOM à la CTT-N (20.038) du 30 octobre 2020, p. 4 s., disponible sous www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 20.038 Objet du Conseil fédéral > Autres rapports.

reflète le succès des offres de médias. Ces dernières seraient alors soutenues à hauteur d'un certain montant par franc de chiffre d'affaires.

3.4 Evaluation des critères de calcul (postes de travail de journalistes et chiffre d'affaires)

Les deux critères de calcul basés l'un sur les postes de travail de journalistes et l'autre sur le chiffre d'affaires sont présentés ci-après par rapport aux objectifs visés au ch. 2, puis comparés au modèle actuel de rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale. Un tableau récapitulatif figure à l'annexe 3. L'efficacité des instruments dépend toutefois aussi et surtout du montant de l'aide disponible, qui devrait être suffisamment élevé pour offrir un soutien efficace, notamment aux petites organisations locales et régionales (voir ch. 3.1).

3.4.1 Effet sur la qualité du contenu journalistique

Une aide calculée en fonction des postes de journalistes présuppose une définition appropriée des postes de travail donnant droit à un soutien. Selon cette définition, l'instrument d'aide peut avoir un effet différent sur la qualité des unités journalistiques (p. ex. définition sur la base de la formation journalistique, des conditions de travail, du salaire, de l'expérience professionnelle, etc.).

Il est plus difficile d'évaluer l'effet produit sur la qualité des contenus journalistiques par une aide calculée en fonction du chiffre d'affaires. Le succès financier auprès du public et des annonceurs laisse supposer une certaine qualité des contenus, mais il peut aussi devenir l'objectif principal des organisations de médias, au risque de réduire la pertinence des contenus (p. ex. à travers le clickbaiting).

3.4.2 Effet sur la diversité des médias

D'une manière générale, les instruments d'aide attribués de manière linéaire sur la base de critères de calcul tels que la portée, le chiffre d'affaires ou les postes de journalistes favorisent les grandes organisations de médias ou celles qui ont du succès. Ils renforcent du même coup les processus de concentration, d'autant plus que sur des marchés en déclin, la croissance n'est possible qu'au détriment de la concurrence (voir ch. 1.2).

Un calcul de l'aide basé sur le nombre de postes de journalistes et sur le chiffre d'affaires permet toutefois une conception dégressive : les organisations de médias qui emploient beaucoup de journalistes pourraient par exemple recevoir une aide par poste moins élevée que les organisations qui en emploient peu. De même, une dégressivité en fonction du chiffre d'affaires serait envisageable³⁵. Ces deux options permettraient, le cas échéant, d'éviter les processus de concentration puisque les petites structures profitent davantage de l'aide. En outre, les postes de journalistes ou le chiffre d'affaires des différentes organisations de médias d'un même groupe pourraient être additionnés afin que les grands groupes, qui possèdent une multitude de petites organisations, ne profitent pas de l'aide dans une trop grande mesure³⁶.

Les deux modèles favorisent le fonctionnement à long terme d'un grand nombre d'organisations de médias, pour autant que les moyens disponibles soient suffisants. Ils assurent la sécurité de planification et la continuité nécessaires dans le paysage des médias, ce qui est essentiel pour les organisations existantes au vu des difficultés actuelles qu'elles rencontrent pour financer les contenus journalistiques. La production de contenus journalistiques dans les régions peut ainsi être favorisée. Les deux modèles peuvent par ailleurs contribuer au maintien des structures puisqu'ils soutiennent principalement des offres déjà établies.

³⁵ Voir la dégressivité de l'aide aux médias en ligne dans le cadre du train de mesures en faveur des médias, conformément à l'art. 2 p-LFML.

³⁶ Voir la clause dite de holding de l'aide aux médias en ligne dans le cadre du paquet de mesures en faveur des médias, conformément à l'art. 3 p-LFML.

3.4.3 Praticabilité de la mise en œuvre

Le calcul de l'aide sur la base du chiffre d'affaires peut être mis en œuvre aisément. En effet, la charge pour les médias et les autorités est faible.

La mise en œuvre du modèle basé sur les postes de travail des journalistes paraît plus compliquée. En Suisse, il n'existe pas encore de définition uniforme de la profession ; "journaliste" n'est pas une désignation professionnelle protégée. Or, il faudrait pouvoir définir quelle activité soutenir dans une organisation de médias, ce qui est particulièrement compliqué à l'ère de l'automatisation et de l'intelligence artificielle, etc. Une solution envisageable serait de se baser sur les critères d'attribution des cartes de presse par la branche³⁷. Or, celles-ci ne sont pas remises aujourd'hui selon des critères uniformes³⁸. Dans le cadre du "Plan d'action national pour la sécurité des journalistes en Suisse" adopté récemment, un dialogue sectoriel est prévu sur la question de l'uniformisation des cartes de presse³⁹.

3.4.4 Indépendance en ce qui concerne le canal de diffusion

Une aide indépendante du canal de diffusion est possible aussi bien avec le calcul en fonction des postes de journalistes qu'avec le calcul en fonction du chiffre d'affaires, car ces modèles ne prennent pas en considération les structures de coûts des différentes catégories de médias. Toutefois, le calcul de l'aide sur la base des postes de journalistes présente l'avantage de placer le travail journalistique des rédactions au centre de l'aide, quel que soit le modèle commercial.

3.4.5 Comparaison avec le rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale

La Confédération alloue annuellement 30 millions de francs pour l'octroi de rabais sur la distribution en faveur de la presse régionale et locale (art. 16, al. 7, let. a, LPO), un montant qu'elle prélève sur les ressources générales. Le rabais est calculé sur la base du nombre d'exemplaires remis par la Poste dans le cadre de la distribution régulière. En 2007, le plafonnement du tirage à 40'000 exemplaires a permis de concentrer l'aide sur les petits journaux en passant du principe de l'arrosoir, en vigueur jusqu'alors, à une aide spécifique à la presse régionale et locale. En vertu du droit en vigueur, le rabais par exemplaire est identique pour tous les titres et ne dépend pas du tirage.

S'agissant de l'objectif de promotion de la qualité des contenus journalistiques, le calcul basé sur le nombre d'exemplaires vendus en abonnement a un effet similaire à celui d'une aide basée sur le chiffre d'affaires généré par les recettes provenant du public (voir ch. 3.4.1). La disponibilité à payer pour des contenus de média suppose en outre une certaine qualité

S'agissant de l'objectif de promotion de la diversité des médias, l'effet du rabais sur la distribution serait limité⁴⁰. En effet, le plafonnement du tirage avait pour objectif d'exclure de l'aide les grands journaux. Toutefois, avec la baisse des tirages, toujours plus de titres de grandes organisations de médias ont droit à un soutien. En outre, les coûts de distribution par exemplaire étant soutenus, en chiffres absolus les grands journaux profitent nettement plus de l'aide. Ainsi, même le rabais sur la distribution n'a pas pu empêcher la concentration croissante.

³⁷ Voir par exemple pour l'accréditation auprès du Tribunal fédéral l'article 3 des directives concernant les comptes rendus judiciaires au Tribunal fédéral du 6 novembre 2006 (RS 173.110.133) ou pour l'accréditation des journalistes au Centre de presse du Palais fédéral : art. 2 de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur l'accréditation des correspondants des médias auprès du Centre de presse du Palais fédéral et l'autorisation d'accès au Centre de presse (OAcCP, RS 172.071).

³⁸ En Suisse, il existe actuellement différentes cartes de presse qui sont attribuées selon différents critères, notamment la carte de presse du registre professionnel des trois grandes associations professionnelles (voir le règlement relatif à la carte de presse suisse et au registre professionnel des journalistes RP, disponible par exemple sur www.impressum.ch > Carte de presse) ou la carte de presse de l'association des éditeurs de médias suisses (voir <https://www.schweizermedien.ch/mitglieder/presseausweis>).

³⁹ DETEC, Plan d'action national pour la sécurité des journalistes en Suisse, Plan d'action national 2023-2027, 3 mai 2023, p. 15, disponible sur www.bakom.admin.ch > Médias électroniques > Politique des médias.

⁴⁰ Voir déjà le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fehr 09.3629 et au postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) du 29 juin 2011, p. 21 ss, disponible sur www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 12.3004 Motion > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

Le rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale peut être appliqué aisément car il ne laisse que peu de pouvoir d'appréciation à l'Etat en matière d'attribution des aides et qu'il n'engendre qu'une faible charge pour les médias.

Le rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale n'est toutefois pas un instrument indépendant du canal de diffusion puisque l'aide est liée à un comportement d'utilisation, ce qui pose problème. Par conséquent, il n'est pas possible de garantir à long terme que les contenus atteignent effectivement un public. Les organisations de médias soutenues perdent en flexibilité si elles ne veulent pas renoncer à l'aide.

3.5 Aide ponctuelle aux médias (aide aux projets)

Alors que l'aide aux médias présentée ci-dessus doit favoriser la production de contenus journalistiques à long terme et s'orienter sur une plus longue période, une aide peut également être accordée à court terme aux organisations de médias pour des projets ponctuels. Ce type d'aide permet de mettre en place des incitations plus ciblées dans certaines directions, par exemple pour encourager la création de nouvelles organisations ou le développement de nouveaux formats numériques. Les mesures d'aide allouées à des projets sont envisageables indépendamment du canal de diffusion (concernant les compétences de la Confédération, voir ch. 4.1)⁴¹.

A l'étranger, notamment dans les pays scandinaves et en Autriche, l'aide allouée à des projets qui encouragent explicitement l'innovation dans le contexte de la transformation numérique est de plus en plus répandue. En Autriche, des projets concrets dans le domaine du journalisme numérique (entre autres la formation et la formation continue) bénéficient d'un soutien. Une telle aide a pour objectif de soutenir les organisations de médias à concevoir de nouveaux canaux de diffusion, de nouveaux produits, voire de nouveaux modèles commerciaux numériques.

L'aide à la création de nouvelles entreprises et aux start-ups relève également du domaine de l'aide aux projets⁴². Elle a pour but premier de leur faciliter l'entrée sur le marché et de contribuer à la diversité des médias. Différents pays l'ont déjà mise en place (p. ex. Danemark, France, Pays-Bas et Suède). Il serait également envisageable de soutenir des recherches isolées, pour autant que l'attribution de l'aide reste indépendante de l'Etat⁴³.

Face aux défis à long terme posés par la transformation numérique (voir ch. 1.5), l'aide ponctuelle aux projets ne joue qu'un rôle complémentaire, car elle ne permet pas de soutenir l'exploitation à long terme d'un grand nombre d'organisations de médias. En outre, des fondations mettent régulièrement à disposition des moyens (souvent à court terme) pour la promotion de nouvelles entreprises et de start-ups, raison pour laquelle une aide publique aux médias dans ce domaine ne doit pas être au premier plan.

3.6 Mesures générales d'aide en faveur de l'ensemble de la branche

Autre type d'aide, les mesures générales (telles que l'aide aux services d'agences, à la formation et à la formation continue des journalistes ou aux infrastructures numériques) profitent à tous les médias. Elles ne visent pas directement à favoriser la mise à disposition d'offres pour le public, mais à améliorer les conditions générales de l'ensemble de la branche. Elles peuvent être conçues indépendamment du canal de diffusion (concernant les compétences de la Confédération, voir ch. 4.1)⁴⁴.

⁴¹ Voir la promotion des infrastructures numériques en faveur de tous les médias électroniques prévue dans le train de mesures en faveur des médias, conformément à l'article 76c p-LRTV (FF 2021 1495).

⁴² Voir l'encouragement des start-ups prévu dans le paquet de mesures en faveur des médias dans le cadre de l'encouragement des médias en ligne selon l'art. 1, al. 5, p-LFML (FF 2021 1495).

⁴³ L'appréciation des contenus journalistiques concrets doit être réservée à des autorités indépendantes comme l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP) ou à des organisations privées comme le Conseil suisse de la presse. Concernant les aides allouées à des recherches, il faudrait garantir que les subventions soient attribuées par une autorité indépendante ou des organisations privées.

⁴⁴ Voir les mesures générales en faveur de tous les médias électroniques proposées dans le train de mesures en faveur des médias, aux art. 76a et suivants p-LRTV (FF 2021 1495).

Les mesures générales d'aide en faveur de l'ensemble de la branche représentent une contribution relativement importante, en particulier pour les petites organisations de médias. Pour les organisations, cette contribution est plutôt modeste. Ces mesures ne peuvent garantir la diversité des médias en Suisse à long terme ; elles ne jouent qu'un rôle complémentaire.

3.6.1 Aide aux agences de presse

L'aide aux agences de presse mérite une attention particulière. Actuellement, un accord de prestations avec l'agence de presse Keystone- ATS permet de mettre à disposition un montant de 4 millions de francs par an provenant de la redevance pour des prestations en faveur de diffuseurs régionaux et locaux financés par la redevance. En 2023, le Conseil fédéral a adopté, en réponse au postulat Pult du 8 septembre 2020, un rapport sur les scénarios en vue de fournir à l'avenir une aide à une agence de presse nationale⁴⁵. Celui-ci montre l'importance des agences de presse telles que Keystone-ATS, qui offrent aux médias régionaux et locaux un service de base pour la couverture de l'actualité nationale et internationale, leur permettant ainsi de se concentrer sur leur activité principale, à savoir la couverture d'événements régionaux et locaux.

Néanmoins, Keystone-ATS se trouve confrontée à plusieurs problèmes. Avec l'apparition de nouvelles plateformes en ligne, les agences de presse ont perdu l'avantage technique de la diffusion rapide de l'information. Par ailleurs, elles subissent les conséquences de la situation financière difficile des organisations de médias.

Vu la situation financière difficile d'une grande partie des organisations de médias (clientes de Keystone-ATS), la situation de l'agence de presse ne va pas s'améliorer dans les prochaines années. Une extension générale de l'aide à tous les médias électroniques permettrait d'élargir le cercle des médias bénéficiant des services d'une agence de presse aussi aux médias en ligne. La position de l'agence de presse dans le paysage suisse des médias serait aussi renforcée. Cette option correspond au scénario 2 du rapport publié en réponse au postulat Pult.

3.6.2 Aide aux infrastructures numériques

La numérisation diminue la visibilité et complique la recherche des offres de médias. Dans ce contexte, un soutien aux infrastructures numériques mises à disposition de l'ensemble de la branche et servant à la préparation, à la publication et à la diffusion d'offres journalistiques ainsi qu'à une meilleure visibilité ou accès est d'autant plus important. Il peut s'agir par exemple de solutions techniques pour une distribution numérique des offres de médias (p. ex. une application pour un kiosque virtuel), pour des systèmes de gestion de contenu ou de paiement, pour des logins, pour un accès ouvert ou une recherche des offres sur les interfaces utilisateurs des plateformes. Les médias de petite taille en particulier ne peuvent pas financer seuls de telles solutions. Une aide permettrait de proposer des offres adéquates à meilleur prix.

Actuellement, il n'existe pas d'aide aux infrastructures numériques destinée à l'ensemble de la branche. Une telle aide permettrait en particulier aux petits médias de relever les défis liés à la transformation numérique.

3.6.3 Aide à la recherche sur l'utilisation

Aujourd'hui déjà, dans le domaine de la radio et de la télévision, 2.8 millions de francs par an sont alloués à la collecte des données d'utilisation, une tâche confiée à la fondation indépendante Mediapulse. Dans le domaine de la presse, les chiffres d'utilisation sont collectés par la branche, en collaboration avec la REMP SA, qui ne bénéficie pas d'un soutien de la Confédération. La branche a besoin de la recherche sur l'utilisation, notamment pour la commercialisation des espaces publicitaires et pour avoir une meilleure connaissance des segments d'utilisateurs. Outre le fait que les petits médias en particulier ne peuvent pas financer seuls cette recherche, la commercialisation nécessite

⁴⁵ Scénarios concernant la diffusion des services d'agences de presse, rapport du Conseil fédéral du 2 juin 2023 en réponse au postulat Pult 20.3949 du 8 septembre 2020, disponible sur www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 20.3949 Postulat > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

également une mesure fiable, qui permette de comparer les performances publicitaires des différentes offres.

La recherche sur l'utilisation en ligne vient d'être initiée par la fondation Mediapulse, sans soutien de la Confédération. La mise en place de modèles commerciaux viables dans un environnement numérique nécessite des chiffres d'utilisation qui permettent la comparaison. Une recherche pourrait également servir à l'évaluation d'une nouvelle aide aux médias, indépendante du canal de diffusion et destinée également aux médias en ligne (voir ch. 5.1).

3.6.4 Aide à la qualité (formation et formation continue, organismes d'autorégulation)

L'aide à la qualité dans la branche passe notamment par un soutien à la formation et à la formation continue des journalistes, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour la radio et la télévision. Avec la numérisation, de nouvelles exigences apparaissent (journalisme multimédia, nouvelles formes de narration, journalisme de données, etc.). Le soutien à la formation et à la formation continue permet de proposer des offres appropriées à moindre coût, ce dont profitent en particulier les petits médias. Il favorise la volonté de se former et de se perfectionner, contribuant ainsi à la qualité du journalisme. Par ailleurs, une aide aux organismes d'autorégulation de la branche peut elle aussi contribuer à la qualité. Ainsi, en tant qu'instance de recours et de diffusion des normes ayant trait à la déontologie journalistique, le Conseil de la presse sensibilise à la grande importance de la qualité dans le journalisme. Cet aspect est primordial dans un environnement numérique où les offres journalistiques sont en concurrence avec des offres non journalistiques.

Une extension de l'aide à la formation et à la formation continue ainsi qu'un soutien aux organisations d'autorégulation en faveur de tous les médias électroniques pourrait notamment aider les petits médias à relever les défis posés par la transformation numérique.

4 Cadre juridique

4.1 Compétences de la Confédération

L'aide aux médias actuelle se fonde essentiellement sur l'art. 93 Cst (service public et mesures générales d'aide à la radio et à la télévision) et sur l'art. 92 Cst (rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale dans le cadre du service postal universel).

Les mesures d'aide qui servent en premier lieu des objectifs de politique des médias, comme la promotion de la diversité et de la qualité des médias, ne sont en principe possibles que sur la base de l'art. 93, al. 1, Cst. La Confédération peut, sur cette base, attribuer des mandats de prestations et prévoir des mesures d'aide en faveur de médias qui ne remplissent pas de mandat de prestations ou des mesures générales profitant à l'ensemble de la branche. L'art. 93, al. 1, Cst. couvre tous les médias électroniques, à savoir aussi bien la radio et la télévision que les médias en ligne⁴⁶. Il ne s'applique pas à l'aide à la presse. Il n'est pas possible actuellement d'octroyer des mandats de prestations en faveur de la presse. Par contre, il est possible de soutenir les offres en ligne des éditeurs de presse, et donc la transformation de la presse.

Pour une aide totalement indépendante du canal de diffusion qui comprenne également la presse, il faudrait se baser sur d'autres normes de compétence avec des objectifs propres. Il ne s'agirait toutefois pas d'objectifs de politique des médias, mais de politique structurelle par exemple (art. 103 Cst.). L'annexe 4 donne une vue d'ensemble des compétences fédérales qui pourraient aussi s'appliquer dans le cadre de l'aide aux médias.

Si la Confédération devait fournir une aide aux médias totalement indépendante du canal de diffusion en respectant les objectifs de politique des médias, il faudrait préalablement adapter la Constitution de manière à ce que la Confédération ait également la compétence de soutenir la diversité dans le

⁴⁶ Voir, avec d'autres références à la doctrine juridique, FF 2020 4531 s. Ainsi, le train de mesures en faveur des médias aurait prévu une aide aux médias en ligne (voir ch. 1.6).

domaine de la presse. Or, plusieurs tentatives dans ce sens ont déjà échoué⁴⁷. Néanmoins, comme la plupart des éditeurs de presse proposent désormais une offre en ligne sous une forme ou une autre⁴⁸, une aide serait déjà envisageable sur la base de l'actuel art. 93, al. 1, Cst., sans révision de la Constitution. L'offre en ligne devrait toutefois se distinguer de l'offre imprimée pour empêcher une aide à la presse non autorisée dans ce cadre. Suivant le critère de calcul, une telle distinction représente un grand défi à l'ère des rédactions convergentes.

4.2 Sources de financement

La redevance de radio-télévision (art. 68 ss LRTV) ainsi que les ressources générales de la Confédération peuvent en principe entrer en considération pour financer des mesures d'aide aux médias. Le produit de la redevance ne peut être utilisé dans le cadre de l'art. 93, al. 1, Cst. qu'en faveur des médias électroniques. Si les mesures d'aide devaient également profiter à la presse, il conviendrait de recourir aux ressources générales de la Confédération, pour autant que cela soit admissible sur la base d'autres normes de compétence. Un financement par la redevance présuppose en outre un lien étroit entre les assujettis (ménages et entreprises) et les offres soutenues (principe d'équivalence du droit de la redevance)⁴⁹.

La redevance peut être utilisée pour financer le service public (mandats de prestations), lequel doit être librement accessible à l'ensemble de la population. Selon le droit en vigueur, elle n'entre par contre pas en considération pour l'aide aux médias sans mandat de prestations dans la mesure où des offres payantes devraient également être soutenues. Le lien étroit nécessaire entre les assujettis à la redevance et les offres payantes soutenues fait en effet défaut⁵⁰.

Pour une aide aux médias indépendante du modèle commercial, il faudrait par conséquent recourir aux ressources générales de la Confédération. Les 30 millions de francs alloués chaque année au rabais sur la distribution pour la presse régionale et locale proviennent des ressources générales de la Confédération. Dans le cadre du train de mesures en faveur des médias, le Conseil fédéral avait proposé un montant supplémentaire de 30 millions de francs pour l'aide aux médias en ligne. La situation financière de la Confédération s'est toutefois fortement détériorée depuis la présentation des propositions du train de mesures : les besoins d'assainissement à moyen terme laissent peu de marge de manœuvre pour de nouvelles dépenses sans contrepartie financière.

Des mesures générales d'aide destinées à l'ensemble de la branche peuvent également être financées par la redevance, pour autant qu'elles ne profitent qu'aux médias électroniques⁵¹. Outre un financement par la redevance, des mesures générales pourraient aussi être financées par les ressources générales de la Confédération, mais le budget de la Confédération offre peu de marge de manœuvre à moyen terme.

5 Conclusion

Comme mentionné précédemment, des mesures à court terme ont déjà été mises en œuvre dans le domaine de l'aide aux médias (voir ch. 1.6). Actuellement, le Conseil fédéral n'a pas la possibilité d'introduire des instruments d'aide supplémentaires. Il appartient donc au Parlement de créer les bases légales nécessaires. Comme le demande le postulat, des options envisageables sont présentées ci-après, en admettant qu'aucune modification de la Constitution n'est nécessaire pour les options réalisables à court et à moyen termes (voir les motifs au ch. 4.1).

Le Conseil fédéral envisage différentes options. Les deux premières options peuvent être réglées au niveau de la loi, sans révision de la Constitution fédérale.

⁴⁷ Voir dernièrement l'initiative parlementaire Rieder (Lombardi) du 12 décembre 2018 (18.473 "Inscription dans la Constitution fédérale d'un article sur les médias").

⁴⁸ Voir Burger J./Meyer M./Künzler M./Autenrieth U., Lokalmédien in der Schweiz und Liechtenstein : Übersicht Stand November 2023, 2023, disponible sous : <https://www.swissubase.ch/fr/catalogue/studies/20108/latest/datasets/2130/2949/overview>.

⁴⁹ Voir sur l'ensemble FF 2020 4522 et 4534.

⁵⁰ Voir concernant l'aide aux médias en ligne payants prévue dans le train de mesures en faveur des médias FF 2020 4534.

⁵¹ Voir FF 2020 4522.

5.1 Introduction d'une aide à tous les médias électroniques, indépendante du canal de diffusion et sans mandat de prestations

Une option réalisable à moyen terme consisterait à introduire, sur la base de l'art. 93, al. 1, Cst., une nouvelle aide aux médias, indépendante du canal de diffusion et sans mandat de prestations, calculée en fonction du nombre de postes de journalistes ou du chiffre d'affaires, et qui privilégie les petites organisations de médias. Les offres en ligne de plus en plus utilisées - y compris celles des éditeurs de presse - pourraient également profiter de cette nouvelle aide. Pour commencer, celle-ci pourrait être introduite à titre expérimental sur une durée limitée et à des fins d'évaluation. Cette approche permettrait de discuter, avant l'expiration du délai, dans quelle mesure il faudrait poursuivre ou adapter l'aide en fonction des objectifs de promotion de la qualité et de la diversité des médias⁵².

Les ressources générales de la Confédération seraient nécessaires pour financer cette nouvelle aide indépendante des canaux de diffusion (voir ch. 4.2). Comme il y a peu de place pour de nouvelles dépenses dans la planification financière, une option envisageable serait un remplacement immédiat ou échelonné du rabais sur la distribution pour la presse locale et régionale par une aide destinée à tous les médias électroniques, y compris les portails en ligne des éditeurs. Une telle solution permettrait de soutenir la transformation de la presse vers des offres en ligne⁵³. Une autre variante consisterait à maintenir le rabais sur la distribution, parallèlement à la nouvelle aide indépendante du canal de diffusion, et à ne remplacer le rabais sur la distribution que si l'évaluation est positive. Dans le cadre du train de mesures en faveur des médias, le Conseil fédéral avait proposé un montant supplémentaire de 30 millions de francs pour l'aide aux médias. Une augmentation excessive exercerait une pression supplémentaire sur le budget de la Confédération. Une réaffectation des 30 millions de francs accordés aujourd'hui serait donc opportune.

5.2 Mesures générales d'aide en faveur de tous les médias électroniques

Les mesures générales d'aide en faveur de tous les médias électroniques (formation et perfectionnement, services d'agences, autorégulation de la branche et infrastructures numériques) proposées dans le train de mesures, sur la base de l'art. 93, al. 1, Cst. pourraient être mises en œuvre rapidement. Il suffirait d'adapter la LRTV, les bases légales relatives au train de mesures ayant déjà été élaborées (voir ch. 1.6). Les mesures générales d'aide n'ont pas été contestées au Parlement et n'ont pas non plus suscité de grands débats dans le cadre de la votation sur le train de mesures. La proposition répondrait en grande partie à l'initiative parlementaire Chassot du 17 mars 2022, tout en étant complétée par l'aide aux infrastructures numériques. Les offres en ligne pourraient également profiter de ces mesures.

Dans le cadre d'une modification de la LRTV, le soutien aux études d'audience, qui ne concerne actuellement que la radio et la télévision, pourrait en outre être étendue à tous les médias électroniques.

Puisqu'elles ne profitent qu'aux médias électroniques (voir ch. 4.2), les mesures générales d'aide mentionnées pourraient être financées par la redevance, mais toutefois au détriment des bénéficiaires actuels.

5.3 Réorganisation à long terme d'un système d'aide aux médias totalement indépendant du canal de diffusion (mandats de prestations compris)

Une option à long terme serait de mettre en place un système d'aide aux médias totalement indépendant du canal de diffusion, comprenant, à côté de l'aide aux médias sans mandat de prestations, également la presse et l'aide aux médias avec mandat de prestations (service public, y compris la SSR). Il convient toutefois de rappeler que la proposition de mandats de prestations

⁵² Dans le cadre du train de mesures, la durée de validité des mesures a été limitée à 7 ans (voir FF 2021 1495). Il était en outre prévu que l'aide aux médias en ligne soit évaluée en termes de diversité des offres en ligne payantes (voir art. 5 du p-LFML).

⁵³ Voir la proposition de financement dynamique et de limitation dans le temps de l'aide à la presse et aux médias en ligne - propositions diverses, rapport complémentaire de l'OFCOM à la CTT-N du 1^{er} février 2021, p. 5 s.

Stratégie pour un soutien aux médias tourné vers l'avenir

indépendants du canal de diffusion n'a pas obtenu de majorité dans le cadre d'une précédente consultation.

Si un tel système devait être financé de manière uniforme et non plus comme aujourd'hui par la redevance (service public) et les ressources générales de la Confédération (médias sans mandat de prestations) (ch. 5.2), de nouvelles bases de financement seraient nécessaires. Actuellement, il n'y a guère de marge de manœuvre pour des dépenses supplémentaires. En outre, les mesures d'aide en vigueur devraient être redéfinies et les bases constitutionnelles adaptées, notamment pour prendre aussi en compte la presse. Pour toutes ces raisons, cette option n'est pas à l'heure actuelle prioritaire pour le Conseil fédéral.

Annexe 1 : Principales contributions d'aide aux médias au niveau fédéral

	Radio et télévision	Médias en ligne	Presse
Service public (mandats de prestations)	Montant par an en francs (2023)		
SSR, services nationaux (LRTV)	1'250 millions ²⁾	Autres services journalistiques de la SSR	-
SSR, services destinés à l'étranger (LRTV)	19.28 millions ¹⁾	Autres services journalistiques de la SSR	
Concessions locales-régionales avec quote-part de la redevance (LRTV)	81 millions ²⁾ A partir de 2024 : 86 millions ²⁾	-	
Aide aux médias			
Rabais sur la distribution pour les quotidiens et hebdomadaires de la presse régionale et locale (LPO) ⁵⁾	-	-	30 millions ¹⁾
Mesures générales d'aide en faveur de l'ensemble du secteur			
Recherche sur l'utilisation réalisée par Mediapulse (LRTV)	2.8 millions ²⁾	-	-
Formation et formation continue (LRTV)	Environ 1 million ¹⁾ (pour les institutions de formation et de formation continue) Environ 1.3 million ⁴⁾ (pour les diffuseurs locaux-régionaux avec concession donnant droit à une quote-part de la redevance)		
Prestations d'agence (LRTV)	4 millions ²⁾		
Coûts de diffusion DAB+ (LRTV)	Environ 3.91 millions ^{2) + 4)}		
Archivage (LRTV)	1 million ²⁾		
Taux de TVA réduit dans le domaine des médias ⁵⁴	64 millions (SSR : 60 millions ; diffuseurs privés : 4 millions)	60 millions (presse imprimée et en ligne)	

Sources de financement :

- 1) Ressources générales de la Confédération
- 2) Redevance de radio-télévision
- 3) Redevance de concession
- 4) Les excédents des anciennes quotes-parts de la redevance de réception, d'un montant de 40.5 millions de francs, ont été utilisés à partir du 1^{er} juillet 2016, conformément à l'art. 109a LRTV, pour soutenir les

⁵⁴ Calcul des pertes de recettes fiscales par année, réalisé par l'Administration fédérale des contributions (AFC). Différence entre le taux normal de 8-1% et le taux réduit de 2.6 sur la base de la moyenne des années 2019-2021.

Stratégie pour un soutien aux médias tourné vers l'avenir

diffuseurs locaux-régionaux titulaires d'une concession donnant droit à une quote-part de la redevance : notamment pour la formation et la formation continue des journalistes (total 10.125 millions de francs, art. 82 ORTV) et les coûts de diffusion DAB+ (total 10.125 millions, art. 84 ORTV). Ces contributions seront vraisemblablement épuisées fin 2024 (état au 1^{er} janvier 2024).

- 5) Le rabais sur la distribution pour la presse est lié au service universel assuré par la Poste suisse. Conformément à l'art. 14, al. 3, LPO, la Poste est tenue de distribuer les quotidiens en abonnement au moins six jours par semaine dans tout le pays. Le rabais dépend de la quantité annuelle d'envois de tous les titres soutenus. Il est calculé chaque année et s'élève en 2023, pour les quotidiens et les hebdomadaires, à 26 centimes par exemplaire.

Annexe 2 : Mesures de protection de la liberté des médias et de leur indépendance vis-à-vis de l'Etat

Mesure	Exemple	Objectif
<p>Définition légale de critères d'aide suffisamment précis, objectifs et neutres¹⁾</p> <p>Subvention versée en vertu d'un droit²⁾</p>	<p>Rabais sur la distribution en faveur des journaux et des périodiques (LPO)</p> <p>Aide aux médias en ligne (p-LFML)</p>	<p>Pas d'exigences d'opinions ou de contenus particuliers</p> <p>Peu de pouvoir discrétionnaire de l'Etat dans la décision d'octroi de l'aide</p>
<p>Procédure transparente et contrôle juridictionnel³⁾</p>	<p>Rabais sur la distribution en faveur des journaux et des périodiques (OPO)</p> <p>Aide aux médias en ligne (P-LFML)</p>	<p>Contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'Etat dans la décision d'octroi de l'aide</p>
<p>Définition légale du financement (p. ex. fonds fédéraux liés)⁴⁾</p>	<p>Rabais sur la distribution en faveur des journaux et des périodiques (OPO)</p> <p>Aide aux médias en ligne (p-LFML)</p>	<p>Peu de pouvoir discrétionnaire de l'Etat dans la décision des moyens à disposition</p>

Explications

1) Définition légale de critères d'aide suffisamment précis, objectifs et neutres :

Les mesures d'aide publiques doivent toujours être accordées sur la base de critères prévus par la loi, suffisamment précis, formulés de manière objective ou factuelle, et donc neutre⁵⁵. Par exemple, l'aide aux médias ne doit pas dépendre simplement de la qualité de l'offre, ce qui permettrait aux autorités de juger certains médias comme étant "mauvais" et donc d'exclure les offres qui ne leur plaisent pas. Il faut au contraire formuler des critères de qualité factuels ou objectivables (p. ex. séparation de la partie rédactionnelle de la publicité).

2) Subvention versée en vertu d'un droit

Avec des mesures d'aide conçues comme des subventions versées en vertu d'un droit, dont l'octroi suppose uniquement le respect de critères légaux, la marge d'appréciation de l'Etat est encore plus faible⁵⁶.

3) Procédure transparente et contrôle juridictionnel

Pour pouvoir contrôler le pouvoir discrétionnaire de l'Etat dans les décisions d'aide, la procédure doit être aussi transparente que possible et la décision soumise à un contrôle juridictionnel⁵⁷.

4) Définition légale du financement (fonds fédéraux liés, redevance)

La marge de manœuvre de l'Etat devrait en principe être faible en ce qui concerne la décision du montant de l'aide pour que les médias soutenus aient une certaine sécurité de planification. En cas de financement par le budget de l'Etat, les contributions d'aide annuelles prévues dans la loi ou fortement liées ou les crédits d'engagement pluriannuels permettent de restreindre considérablement la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement dans le processus budgétaire⁵⁸.

⁵⁵ Concernant le rabais de distribution, voir ATF 120 Ib 142, consid. 3.c)aa), p. 145 ; voir également Conseil de l'Europe (2022), Recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère numérique, ch. 1.3.2.

⁵⁶ Concernant l'aide aux médias en ligne calquée sur le rabais de distribution, voir le projet de train de mesures en faveur des médias **FF 2020 4535**.

⁵⁷ Concernant l'aide aux médias en ligne selon le projet de train de mesures en faveur des médias, voir **FF 2020 4535** ; voir également Conseil de l'Europe (2022), Recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère numérique, ch. 1.3.2.

⁵⁸ Concernant l'aide aux médias en ligne selon le projet de train de mesures en faveur des médias, inspirée du rabais de distribution pour les journaux et les périodiques, voir **FF 2020 4534** s.

Annexe 3 : Aperçu de l'évaluation des trois modèles de calcul

	Postes de journaliste	Chiffre d'affaires	Exemplaires distribués en abonnement (rabais sur la distribution)
Qualité	+ Garantie du professionnalisme	- Orientation vers le secteur publicitaire et/ou le public	- Orientation vers le public + Disposition du public à payer un abonnement
Diversité des médias	+ Une aide large assure à long terme le maintien des médias dans les régions. + Dégressivité possible	+ Une aide large assure à long terme le maintien des médias dans les régions. + Dégressivité possible	- Le plafonnement du tirage devient de moins en moins efficace à mesure que les tirages diminuent.
Indépendance relative au canal de diffusion	+ Focalisé sur la production de contenus journalistiques (indépendant du canal de diffusion) + Egalité de traitement complète entre les modèles commerciaux	- Pas d'égalité de traitement complète entre les modèles commerciaux (lié à un chiffre d'affaires)	- Lié à un canal de diffusion (presse uniquement)
Bonne praticabilité	- Définition de la profession de journaliste (profession non protégée)	+ Attribution simplifiée des aides	+ Attribution simplifiée des aides

Annexe 4 : Compétences fédérales par type d'aide et par catégorie de média

Type d'aide	Radio et télévision	Médias en ligne	Presse
Service public (mandats de prestations) <i>Financement : redevance des ménages et des entreprises</i>	Art. 93 Cst.	Art. 93 Cst.	Modification de la Constitution
Aide aux offres de médias sans mandat de prestations <i>Financement : ressources générales de la Confédération</i>	Art. 93 Cst.	Art. 93 Cst.	Art. 92 Cst. (rabais sur la distribution)
			Sinon : modification de la Constitution
	Problématique : art. 103 Cst. ¹⁾ (aide à la profession de journaliste)		
Mesures générales d'aide en faveur de l'ensemble de la branche <i>Financement : redevance, si uniquement en faveur des médias électroniques ; Sinon : ressources générales de la Confédération</i>	Art. 93 Cst.	Art. 93 Cst.	Art. 64a Cst. ³⁾ (aide à la formation et à la formation continue)
	Art. 70 Cst. ²⁾ (services d'agences)		Sinon : modification de la Constitution

Explications :

1) Art. 103 Cst. (politique structurelle)

En vertu de l'art. 103 Cst., la Confédération peut soutenir des branches économiques ou des professions entières si des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence⁵⁹. Il convient toutefois de noter qu'une aide aux médias en application de l'art. 103 Cst. devrait avoir pour objectif le renforcement économique de l'ensemble de la branche des médias ou de la profession de journaliste. La marge de manœuvre en matière de politique des médias est donc limitée. Etant donné qu'une aide justifiée par la politique des médias à une multitude d'organisations peut affaiblir la situation économique de la branche des médias dans son ensemble, l'art. 103 Cst. n'est pas applicable aux fins d'un renforcement économique de cette branche⁶⁰. Il n'est pas certain en outre qu'une aide à la profession de journaliste est envisageable compte tenu des objectifs de l'aide aux médias selon le ch. 2.

2) Art. 70 Cst. (promotion des langues)

La loi sur les langues⁶¹, édictée sur la base de l'art. 70 Cst., permet aujourd'hui déjà d'octroyer des aides financières à des agences de presse d'importance nationale qui couvrent les régions linguistiques du pays, ainsi qu'à une agence de presse romanche. Elle vise toutefois des objectifs de politique linguistique, culturelle et de compréhension, et non de politique des médias⁶².

⁵⁹ La question de savoir dans quelle mesure l'existence de la branche économique ou de la profession doit être en péril pour que des mesures d'aide puissent être prises sur la base de l'art. 103 Cst. soulève de vifs débats (voir avec d'autres références par exemple Biaggini G., OFK BV, Art. 103 BV, N 5).

⁶⁰ Voir en détail l'expertise de l'Office fédéral de la justice du 20 juillet 2004, Bases constitutionnelles pour un soutien de la Confédération à une fondation pour l'encouragement de la presse suisse", JAAC 69.47

⁶¹ Art. 18, let. a, de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC ; RS 441.1).

⁶² Voir FF 2020 4521.

Stratégie pour un soutien aux médias tourné vers l'avenir

3) Art. 64a Cst. (formation continue)

S'agissant de l'aide à la formation et de la formation continue des journalistes, l'option consisterait à créer, sur la base de l'art. 64a, al. 2, Cst., une nouvelle base légale pour une aide totalement indépendante du canal de diffusion.