



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Garantir la diversité de la presse

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) 09.3980

du 29 juin 2011

L'essentiel en bref

Basé sur des études scientifiques, le présent rapport fournit des réponses aux questions posées par le conseiller national Hans-Jürg Fehr et par la Commission des institutions politiques du Conseil national dans des postulats concernant l'avenir et l'encouragement de la presse en Suisse. Il s'agit, pour l'essentiel, d'examiner si la presse est en mesure de continuer à remplir sa fonction de formation démocratique de l'opinion, compte tenu des changements structurels qui s'opèrent dans le secteur des médias, ou si des mesures étatiques s'imposent (voir chapitre 1.1).

Les études décrivent les changements économiques et l'évolution de l'utilisation des médias en Suisse. Elles portent sur les processus de concentration des médias, sur le recul de l'information politique dans les journaux régionaux, sur la diminution du personnel, de l'expérience et de la connaissance dans les médias imprimés ainsi que sur la baisse du taux de pénétration et des recettes publicitaires des journaux payants, des tendances qui contrastent avec l'essor des journaux gratuits et de l'offre en ligne, où la publicité tend à migrer. Si ce scénario se confirme, il deviendra de plus en plus urgent de se demander si le journalisme de qualité que l'on trouve dans les quotidiens en abonnement – un élément important pour la politique – pourra continuer à être financé. En outre, on observe une détérioration de la qualité de l'information non seulement dans la presse, notamment régionale, mais également, et de manière tout aussi marquée, dans les médias en ligne et les médias gratuits. Il est donc peu probable que le journalisme puisse remplir à long terme son rôle dans la formation de l'opinion et de la volonté (voir chapitres 2 et 3).

Plusieurs mesures d'encouragement directes ou indirectes sont envisageables pour renforcer les médias et leur apport à la démocratie. Actuellement, seules des mesures indirectes sont appliquées en Suisse, à savoir, une réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée pour les imprimés et des tarifs postaux préférentiels pour certains journaux locaux ou régionaux ainsi que pour la presse associative. Or, l'évaluation de ces mesures montre que les maisons de presse, les associations et les organisations sont certes soulagées économiquement, mais que cette forme d'aide n'a aucun effet direct sur le but politique de la diversité journalistique. S'agissant d'éventuelles mesures directes, la Constitution ne laisse qu'une faible marge de manœuvre pour un soutien de la presse par la Confédération (voir chapitre 4).

Le rapport propose trois variantes (voir chapitre 5): 1) *Première option – statu quo*. L'encouragement indirect de la presse serait maintenu. Les tarifs postaux préférentiels viennent d'être réglementés dans le cadre de la loi sur la poste. La discussion sur les modalités de la taxe sur la valeur ajoutée se poursuit. Pour ce qui est des projets visant à développer la formation et le perfectionnement des professionnels des médias, ils ne sont pas encore au point. 2) *Deuxième option – mesures dans le cadre constitutionnel existant*. Il s'agirait notamment de développer la formation et le perfectionnement des professionnels des médias, de revoir les tarifs postaux préférentiels et de redéfinir les modalités de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). 3) *Troisième option – Concept global*. Afin de garantir les fonctions étatiques et démocratiques des médias, un concept global serait élaboré pour servir de base à l'établissement d'un système d'encouragement. Des mesures directes sont envisageables (p. ex. le soutien financier des ressources journalistiques pour les informations servant la démocratie). Au besoin, un article constitutionnel devrait être rédigé, afin de créer les compétences fédérales nécessaires.

Le Conseil fédéral est favorable à la première option. L'aide est destinée en premier lieu aux médias eux-mêmes. Ils doivent chercher la manière de s'adapter au changement structurel en cours et de faire face aux difficultés qui l'accompagnent. Les éléments clés sont par exemple la création d'une base économiquement viable pour l'offre journalistique en ligne, l'amélioration des conditions de travail des journalistes et la garantie de la qualité également dans le domaine en ligne. Le Conseil fédéral restera attentif à l'évolution de la situation et dressera, après quatre ans, un nouvel état des lieux. Si, à ce moment-là, il devait conclure que les efforts fournis par les médias ne suffisent pas pour garantir des prestations indépendantes d'un point de vue étatique et démocratique, il pourra alors envisager de prendre des mesures telles que prévues dans les options 2 et 3.

Table des matières

1	Introduction	5
1.1	Postulat Fehr et postulat de la CIP-CN	5
1.2	Bases juridiques et mesures existantes	6
2	Etudes sur la situation et l'avenir des médias en Suisse	7
2.1	Introduction	7
2.2	Aperçu	7
2.3	Perspectives économiques pour les médias dans la société de l'information en Suisse (E. Kradolfer / U. Custer / Dr. M. Künzler)	8
2.4	La branche suisse des médias en 2015 (IPMZ: B. von Rimscha / G. Siegert)	10
2.4.1	Scénarios d'avenir	11
2.4.2	Doute quant à la capacité de financement de produits imprimés de qualité	11
2.5	Concentration des médias et diversité des opinions (FöG: E. Kamber / K. Imhof)	12
2.5.1	Suppression de postes – perte de savoir-faire	13
2.5.2	Critères de qualité en baisse	14
2.5.3	Situation en Suisse du nord-ouest et en Suisse du sud-est	14
2.6	Conséquences de la concentration des médias et de la crise des médias sur la diversité des opinions dans certaines régions de Suisse (SwissGIS: Werner A. Meier, notamment)	15
2.6.1	Importance des journaux régionaux pour une région	15
2.6.2	Les journaux régionaux vus par les milieux des médias, de la politique et de la science	16
2.6.3	Conséquences des monopoles régionaux et de la crise des médias	16
2.6.4	Avis sur le soutien de l'Etat	17
2.7	Effets de l'internet sur la pratique journalistique et sur les normes professionnelles du journalisme (IAM: Dr. des. G. Keel / Prof. V. Wyss)	17
2.7.1	L'internet modifie la production journalistique	17
2.7.2	Effets de l'internet sur la diversité journalistique	18
2.7.3	Orientation en fonction de la concurrence	18
2.8	Evaluation de l'aide à la presse et modèles alternatifs (Ecoplan; Postulat 09.3980)	19
2.8.1	Remarques préalables: postulat de la CIP-CN	19
2.8.2	Evaluation des mesures existantes	19
2.8.3	Analyse d'autres mesures d'aide envisageables	21
2.8.4	Mesures d'encouragement en comparaison internationale	22
2.8.5	Recommandations pour le réaménagement de l'aide à la presse en Suisse	24
2.9	Résumé des avis exprimés lors de la consultation	24
2.9.1	Remarques générales sur la démarche de l'OFCOM et sur les études	25
2.9.2	Remarques sur la situation des médias et du journalisme en Suisse décrite dans les études	25
2.9.3	Remarques sur la réglementation future des médias en Suisse	26
2.9.4	Remarques sur le soutien indirect de la presse	27
2.9.5	Remarques sur le soutien direct de la presse	29
2.10	Résumé	29
3	Réponses aux questions soulevées dans le postulat	30
3.1	Questions posées	30
3.2	Situation économique et perspectives d'avenir des médias suisses	30

3.3	Menaces sur la diversité de l'opinion?	31
3.4	Répercussions de l'internet sur les autres médias.....	31
4	Evaluation des mesures de soutien à la presse	32
4.1	Cadre juridique	32
4.2	Evaluation politique	33
4.3	Evaluation des mesures d'encouragement existantes.....	33
4.3.1	Taxes postales.....	33
4.3.2	Taxe à la valeur ajoutée (TVA).....	34
4.3.3	Encouragement dans le domaine des médias électroniques.....	34
4.4	Evaluation d'autres mesures envisageables	36
4.4.1	Mesures d'encouragement indirectes.....	36
4.4.2	Mesures Directes.....	37
5	Bilan et suite du processus	39
5.1	Différentes options	39
5.2	Prochaines étapes: autorégulation et nouvel état des lieux.....	40
6	Annexe	41
6.1	Etudes scientifiques sur l'avenir des médias en Suisse.....	41
6.1.1	Perspectives économiques pour les médias dans la société de l'information en Suisse	41
6.1.2	La branche suisse des médias en 2015.....	41
6.1.3	Concentration des médias et diversité des opinions	41
6.1.4	Conséquences de la concentration des médias et de la crise des médias sur la diversité des opinions dans certaines régions de Suisse.....	42
6.1.5	Effets de l'internet sur la pratique journalistique et sur les normes professionnelles du journalisme	43
6.1.6	Evaluation de l'aide à la presse et modèles alternatifs (Ecoplan; postulat 09.3980)	43

1 Introduction

Pour donner suite au postulat du conseiller national Hans-Jürg Fehr, qui demandait un rapport sur la situation présente et à venir de la presse en Suisse, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a commandé une série d'études scientifiques. Celles-ci portent sur les domaines suivants, mentionnés dans le postulat:

- la situation économique des entreprises de médias;
- les conséquences de la concentration des médias sur la diversité des opinions;
- les perspectives d'avenir des différents médias;
- l'influence de l'internet sur la presse, la radio et la télévision.

Par ailleurs, en mars 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) a déposé le postulat "Aide à la presse. Alternatives aux taxes postales préférentielles", qui exige du Conseil fédéral de plus amples explications et la mise à jour l'étude Ecoplan, datée de 2001.

Au début de l'année 2011, les études susmentionnées ont fait l'objet d'une consultation publique auprès des milieux intéressés. L'ensemble des études a publié sur internet.¹

Le présent rapport fournit un résumé des études (voir chapitres 2.3 à 2.8) et présente les résultats de la consultation (2.9). Il aborde ensuite les questions posées dans le postulat Fehr, puis débat des mesures existantes ou envisageables pour soutenir la diversité et la qualité de l'information dans les médias.

1.1 Postulat Fehr et postulat de la CIP-CN

Le 12 juin 2009, le conseiller national Hans-Jürg Fehr ainsi que 23 cosignataires ont déposé le postulat 09.3629 "Garantir la diversité de la presse", dans lequel ils demandent un rapport sur la situation présente et à venir de la presse en Suisse. Dans le développement du postulat, ils avancent que dans une démocratie directe, la presse joue un rôle fondamental, qui ne peut être repris par aucun média audiovisuel. Ils estiment qu'en raison de tendances monopolistiques, la presse pourra de moins en moins remplir ce rôle et présenter la diversité souhaitée. Il est donc nécessaire de réaliser une analyse approfondie des mesures politiques requises, laquelle doit également porter sur l'encouragement (limité dans le temps) de la presse, tel que pratiqué actuellement par le biais de taxes postales préférentielles.

Dans sa réponse du 19 août 2009, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter le postulat Fehr. Renvoyant à la réponse qu'il avait donnée à la motion Barthassat Luc 09.3302 "Soutenir la presse indépendante par une taxe des journaux gratuits", il souligne qu'il est conscient de l'importance des médias, notamment de la presse, pour la formation démocratique de la volonté. Il précise toutefois que les moyens dont dispose la Confédération pour intervenir dans le domaine de la presse sont limités par la Constitution.

Outre le postulat Fehr, dans le postulat 09.3980 "Aide à la presse. Alternatives aux taxes postales préférentielles", transmis le 8 mars 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) signale au Conseil fédéral qu'il conviendrait de mettre à jour l'étude Ecoplan du 31 juillet 2001. Elle lui demande également de rédiger un rapport présentant d'autres possibilités de soutenir la presse ainsi qu'une analyse et une évaluation de différentes variantes pour un passage à un système d'encouragement direct de la presse. Le Conseil fédéral a accepté le postulat et indiqué qu'il le traiterait dans le cadre du rapport en réponse au postulat Fehr. Le bureau de recherche privé Ecoplan a été

¹ www.bakom.admin.ch > Documentation > Législation > Consultations > Consultations sur les études > Liens ou:
<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00909/03608/index.html?lang=fr>

chargé d'actualiser une étude réalisée en 2001 sur le même sujet; la nouvelle version est présentée dans le présent rapport (voir chapitre 2.8). La CIP-CN a renforcé sa demande en déposant, le 15 février 2010, l'initiative parlementaire 10.403 "Nouveau système d'aide à la presse", qui exige l'élaboration d'un nouveau système².

1.2 Bases juridiques et mesures existantes

Comme le signale le Conseil fédéral dans sa réponse au postulat Fehr, le danger que représente la détérioration du rôle des médias pour la démocratie en Suisse a déjà fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires³.

Rappelons que la marge de manœuvre de la Confédération est limitée par la Constitution.

Contrairement à ce qui se passe avec les médias audiovisuels (art. 93 de la Constitution, Cst.; RS 101), la Confédération n'a aucune compétence législative en matière de médias imprimés. L'introduction de mesures d'encouragement directes n'est pas prévue par la Constitution, qui n'autorise actuellement que certaines mesures indirectes:

- Des *tarifs postaux* préférentiels sont appliqués pour la distribution de certains produits de la presse, en vertu de la loi sur la poste (LPO; RS 783.0). Cette réduction s'applique à 160 journaux régionaux ou locaux et à 1 563 titres de la presse associative. Pour La Poste, elle génère une perte de recettes s'élevant, selon le modèle de calcul, à 45 millions de francs environ (modèle négocié entre La Poste et les éditeurs), resp. à 80 millions (coûts effectifs selon le décompte effectué par La Poste). La Confédération en couvre 30 millions et les 15 millions restants, resp. 50 millions, sont pris en charge par La Poste.
- Le *taux de la taxe sur la valeur ajoutée* est réduit de 8% à 2,5% pour les journaux, les revues, les livres et les autres imprimés sans caractère publicitaire. Cette mesure permet aux entreprises de presse suisses d'économiser annuellement environ *60 millions* de francs.

Bien que la diversité des médias et de la presse a été abordée plusieurs fois au niveau politique, seules des mesures ponctuelles indirectes ont pu être adoptées. L'introduction d'autres modèles d'encouragement de la presse par la Confédération a régulièrement échoué. Ainsi, le Parlement n'est pas entré en matière sur l'initiative parlementaire 03.448 "Médias et démocratie" de la CIP-CN, qui aurait pu déboucher sur l'attribution à la Confédération de compétences constitutionnelles en matière de soutien de la diversité et de l'indépendance des médias.

² Voir aussi l'interpellation Frick Bruno 09.3970 "La Poste remplit-elle son mandat de service public pour garantir la diversité de la presse en Suisse?".

³ Motion Barthassat Luc 09.3302 "Soutenir la presse indépendante par une taxe des journaux gratuits"; interpellation Widmer Hans 09.3235 "Crise des médias. Que fait la Confédération?"; question Gross Andreas 09.1168 "La presse de qualité est en crise". En outre, plusieurs interventions parlementaires concernent non seulement la presse imprimée, mais aussi les médias en général: motion Fehr Hans-Jürg 00.3144 "Loi sur les médias"; motion Fehr Jacqueline 10.3505 "Mesurer le degré de concentration des médias"; interpellation du groupe UDC 10.3963 "La diversité de la presse est-elle en danger?".

2 Etudes sur la situation et l'avenir des médias en Suisse

2.1 Introduction

Le postulat du conseiller national Hans-Jürg Fehr soulève des questions fondamentales sur le paysage médiatique suisse. Afin de pouvoir fournir des réponses fondées au Conseil fédéral et aux chambres, l'OFCOM, responsable du dossier, a commandé des études scientifiques auprès de bureaux externes privés. Ces études donnent un aperçu de la situation actuelle et de l'avenir des médias. Elles ont été financées par le crédit dont l'OFCOM dispose pour la recherche sur les médias. Leur coût total se monte à 385 900 francs. Trois d'entre elles ont été réalisées par des instituts universitaires, une par une haute école spécialisée et une par une communauté de recherche privée.

Bien que le postulat soit centré sur la presse, l'OFCOM a décidé, pour l'appel d'offres public relatif au programme de recherche, d'élargir l'angle de vue à tous les médias. Ce choix s'imposait en raison du phénomène toujours plus marqué de la "convergence", à savoir la fusion des divers types de médias. Désormais, il est impossible d'aborder l'avenir de la presse suisse sans prendre en considération les médias électroniques "classiques" que sont la radio et la télévision ainsi que l'internet, un média qui englobe tout.

Par conséquent, le matériel collecté par les chercheurs dans le cadre des études résumées ci-dessous est très varié. Il va des données économiques de base sur l'ensemble de la Suisse à des sondages à petite échelle réalisés sur le terrain auprès des médias locaux ou régionaux. Sont ainsi représentées plusieurs facettes du paysage médiatique suisse, tel qu'il se présente au début de la deuxième décennie du 21^e siècle.

2.2 Aperçu

Les cinq études financées par l'OFCOM s'articulent autour de trois axes: deux d'entre elles s'intéressent à la situation économique d'entreprises de médias suisses et cherchent à ébaucher les perspectives d'avenir, notamment des quotidiens; deux autres portent sur le lien entre la concentration des médias et la diversité des opinions dans les contenus; enfin, la cinquième analyse la transformation du travail quotidien des journalistes à l'ère de l'internet et de la convergence des *newsrooms*.

Sont résumées dans l'ordre les études consacrées à la situation économique, puis à l'influence de la concentration des médias sur la diversité des opinions et enfin au processus de production journalistique (les données sur les auteurs, les méthodes et les coûts des études figurent en annexe, au point 6.1). S'y ajoute une étude réalisée sur mandat du Secrétariat général du DETEC en réponse au postulat 09.3980 de la Commission des institutions politiques du Conseil national. Confiée à un bureau de recherche privé (Ecoplan), cette étude avait pour but d'évaluer l'efficacité de l'encouragement de la presse par des tarifs postaux préférentiels. Elle a été menée de manière coordonnée avec les études réalisées en réponse au postulat du conseiller national Hans-Jürg Fehr.

2.3 Perspectives économiques pour les médias dans la société de l'information en Suisse (E. Kradofer / U. Custer / Dr. M. Künzler)

Questions de recherche:

Comment le marché des médias s'est-il développé en Suisse depuis 2000? Quelles dépenses les ménages privés ont-ils consenties dans les technologies de l'information et de la communication au fil du temps? Comment l'utilisation des médias a-t-elle évolué? Comment l'offre s'est-elle modifiée au cours de la dernière décennie?

Elaborée sur la base de nombreuses sources de données, l'étude de MM. Kradofer, Custer et Künzler (voir aussi 6.1.1) contient une grande quantité de chiffres et de faits sur l'évolution économique du domaine des médias, sur l'offre et la demande et sur la consommation des ménages suisses.

L'étude relève les caractéristiques générales suivantes: dans une conception élargie du secteur des médias, en 2008 la Suisse compte 17 482 entreprises, qui emploient environ 116 000 personnes et enregistrent un chiffre d'affaires de 40 milliards de francs. Agriculture exceptée, les médias représentent 6% des entreprises établies en Suisse, 3% du chiffre d'affaires (selon la statistique sur la taxe à la valeur ajoutée) et 3% des employés. Après quelques années de conjoncture difficile, le secteur a renoué avec des valeurs comparables à celles de 2000.

En moyenne, l'étude constate une stagnation entre 2001 et 2008. Après avoir reculé de 2001 à 2005, les chiffres d'affaires ont retrouvé en 2008 leur niveau de 2001. Le volume de l'emploi a lui aussi diminué entre 2001 et 2005, mais ne s'est pas rétabli en 2008 (9% de moins qu'en 2001).

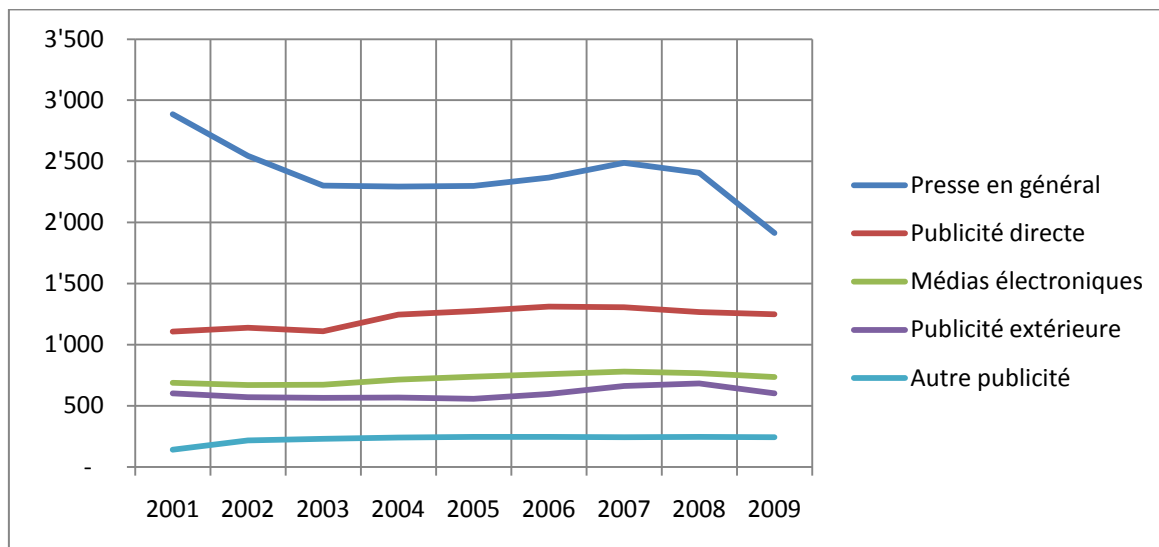
Les médias tendent à se concentrer: il ne reste que sept des dix plus grandes entreprises qui étaient actives principalement dans la presse écrite en 2000. Leur chiffre d'affaires a baissé de 6,9 à 5,8 milliards de francs.

Selon l'étude, ces résultats s'expliquent non seulement par la crise financière de fin 2008, mais aussi, et surtout, par le changement structurel que connaît l'ensemble du secteur.

Plusieurs facteurs économiques sont à l'origine de ce changement:

- Le volume de la publicité dans la presse a diminué d'un tiers entre 2001 et 2009, pour n'atteindre plus que 1,9 milliard de francs. La presse tire ainsi vers le bas le chiffre d'affaires de l'ensemble de la branche publicitaire, qui perd dans l'ensemble 13% sur la même période (publicité sur l'internet non comprise). L'importance et le volume de la publicité dans ce média ne cessent de diminuer.
- La publicité sur l'internet par contre affiche de bons résultats. En 2009, elle a atteint un volume estimé à 360 millions de francs (pas de chiffre disponible pour 2000). Les canaux publicitaires traditionnels, excepté la publicité sur le domaine public, présentent eux aussi un chiffre d'affaires en hausse: les médias électroniques, en particulier la télévision, enregistrent une augmentation de 7%, à 737 millions de francs, et la publicité directe de près de 13%, à 1,251 millions de francs.
- Les bénéfices générés par les produits de la presse ont chuté. En 2009, les ménages privés ont dépensé 19% de moins qu'en 2000 pour ces produits et consacré davantage d'argent à l'achat d'appareils – notamment dans le domaine de l'informatique, de l'internet et de la télévision.

Illustration 1: Evolution des chiffres d'affaires de la publicité selon les types de médias (2001-2009; en millions de francs)⁴



Source: étude Kradolfer / Custer / Künzler

L'illustration montre l'évolution des chiffres d'affaires de la publicité selon les types de médias entre 2001 et 2009. En 2010, selon les données de la Fondation Statistique Suisse en Publicité, les chiffres d'affaires de la publicité des médias suisses se sont quelque peu repris, même si l'effondrement de 2009 n'a pas pu être complètement réparé. D'après la Neue Zürcher Zeitung, les chiffres d'affaires de la publicité en 2010 ont été inférieurs de 6,6% à la moyenne des dix dernières années (NZZ du 19 mai 2011, p. 29), mais ils ont augmenté par rapport à 2009, dans tous les domaines de médias. La radio a enregistré la progression la plus faible (plus 0,2% par rapport à 2009), la presse spécialisée et la télévision la plus forte (plus 12,6%, resp. 12,3%). Pour la télévision, la hausse est plus marquée chez les diffuseurs privés, qui ont atteint des taux de croissance à deux chiffres aussi bien en 2009 qu'en 2010. Du côté des diffuseurs publics, les deux dernières années se sont soldées sur un score nul: la croissance de 2010 a plus ou moins compensé les pertes de 2009. Les chiffres d'affaires de la publicité n'ont augmenté que de 2,5% entre 2009 et 2010 pour la presse quotidienne, hebdomadaire et dominicale; ce pourcentage est de 2,4% pour la presse spécialisée et de 7,4% pour la presse généraliste et économique. Les journaux gratuits n'ont certes pas non plus réussi à résorber totalement l'effondrement de 2009, mais par rapport aux journaux payants et en abonnement, ils ont regagné du terrain en 2010: huit ans après le premier relevé effectué par la Fondation Statistique Suisse en Publicité, la part des journaux gratuits au chiffre d'affaire de la publicité de la presse n'a cessé de grimper, pour passer de 14% en 2003 à 23% en 2010.

L'évolution du domaine des médias influe également sur l'utilisation des médias:

- En 2010, environ 70% de la population en Suisse navigue quotidiennement sur l'internet, soit deux fois plus que dix ans auparavant. Le groupe d'âge des 15 à 29 ans utilise autant l'internet que les médias classiques comme la presse, la radio ou la télévision. Malgré une diffusion en forte progression également dans les groupes d'âge plus avancés, l'internet n'en touche cependant pas encore la moitié.

⁴ NZZ du 19 mai 2011, p. 29.

- Ces dix dernières années, l'utilisation de la télévision a légèrement augmenté dans les trois régions linguistiques, alors que celle de la radio a plutôt stagné. La télévision et la radio sont de moins en moins populaires auprès des jeunes, alors que les personnes plus âgées les apprécient de plus en plus.
- La consommation de la presse généraliste, financière, économique ou spécialisée a reculé pendant ces dix années. La tendance est encore plus marquée chez les jeunes.
- Les quotidiens payants ont perdu en popularité. En revanche, les journaux gratuits ont rencontré un vif succès en Suisse romande et en Suisse allemande; dans le groupe d'âge des 15 à 29 ans, ils sont désormais tout autant lus que les journaux payants.

L'évolution dans la consommation des journaux payants s'est traduite par une diminution du nombre de titres au cours de la dernière décennie. En 2009, on ne comptait plus que 32 quotidiens payants (publications qui couvrent l'ensemble des thèmes d'actualité), alors qu'en 2000, ils étaient encore 45.

Si l'on examine la répartition du secteur des journaux payants et gratuits, on constate que les cinq principaux éditeurs de Suisse alémanique et les quatre romands détiennent respectivement 91% et 100% du marché.

En conclusion, le paysage médiatique en Suisse a beaucoup changé ces dix dernières années. Dans une perspective démocratique se pose la question de savoir comment les médias vont être utilisés à l'avenir et comment ils seront financés

2.4 La branche suisse des médias en 2015 (IPMZ: B. von Rimscha / G. Siegert)

Questions de recherche:

Quelle sera l'évolution, ces prochaines années, de la demande du public et de la demande du secteur publicitaire, qui représentent les principales ressources des entreprises de médias? Quel rôle l'internet et la convergence sont-ils appelés à jouer? Comment la presse, la radio, la télévision et les médias en ligne vont-ils asseoir leur position économique en 2015 et remplir leur fonction sociale?

Les données couvrent une période de plus de trente ans pour la presse, d'environ quinze ans pour la télévision et l'internet, de dix ans pour la radio et de vingt-cinq ans (données de la société Recherches et études des médias publicitaires REMP) pour les investissements publicitaires dans différents médias. Toutes ces séries temporelles se terminent par les données les plus actuelles possibles (2009 ou 2010). Les prévisions sont calculées pour 2015; il s'agit donc de prévisions à cinq ans (voir aussi 6.1.2)

Après la crise des années 2008 et 2009, les recettes publicitaires sont reparties à la hausse, notamment dans le secteur de la radio et de la télévision, moins affecté par la crise que celui de la presse. Néanmoins, la reprise est due davantage à la relance conjoncturelle qu'à une amélioration de la situation économique des entreprises. S'agissant de la presse, les recettes publicitaires devraient continuer de baisser malgré la reprise, ce qui augmentera la pression sur les quotidiens en abonnement, qui constituent un élément important pour le domaine de la politique.

L'institut fonde ses calculs non seulement sur des données purement économiques, mais aussi sur des chiffres concernant la demande du public. Tout tend à montrer que dans le domaine de la presse, le tirage quotidien moyen et le nombre de titres payants vont continuer de baisser. Par contre, la situation restera stable dans le domaine de la radiodiffusion. Les différences entre les régions linguistiques devraient demeurer jusqu'en 2015: la radio est davantage écoutée en Suisse alémanique et la télévision plus regardée en Suisse latine. Le nombre des utilisateurs de l'internet est en constante augmentation, mais il se peut que des effets de saturation n'aient pas été pris en compte par le modèle de prévision employé.

2.4.1 Scénarios d'avenir

Organisés en août 2010 dans une salle de séance de l'Université de Zurich, les ateliers sur les scénarios d'avenir possibles pour les médias suisses ont réuni des représentants des entreprises suivantes:

- *Atelier sur la presse*: Tamedia, Ringier, Schaffhauser Nachrichten, Axel Springer Schweiz, Südostschweiz Mediengruppe et Agence télégraphique suisse
- *Atelier sur la radio et la télévision*: SSR, 3plus TV Network, SevenOne Media Schweiz, Südostschweiz Radio/TV, Vaud-Fribourg TV et Music First Network
- *Atelier sur les offres en ligne*: Zattoo Schweiz, NZZ, Swisscom, association Politnetz.ch, Gossweiler Medien, Ringier et Vadian.Net
- *Atelier d'observation*: association Médias suisses, association Verband Schweizer Privatradios, Telesuisse, Impressum & Editio, Comedia, NZZ et Klartext.

Les participants ont identifié les éléments qui, selon eux, influenceront le plus l'avenir des médias suisses.

Seuls les participants à l'atelier sur la radio et la télévision ont estimé que la réglementation étatique du marché des médias constituait un élément essentiel. Ce résultat correspond à la réalité du marché, où seul le secteur de la radiodiffusion est réglementé, contrairement à la presse ou à l'internet. En outre, seul ce secteur comprend des diffuseurs du service public titulaires d'un mandat de prestations et financés par la redevance. Les autres médias tirent leurs ressources du marché publicitaire et de la vente. Par conséquent, leurs dirigeants agissent en fonction de critères économiques. Comme le constatent les auteurs de l'étude, ces entreprises accepteraient volontiers des subventions de l'Etat, mais refuseraient de fournir des contreparties. Les participants ont en outre rappelé que la SSR fournit à la population les principales prestations démocratiques.

Lors des ateliers, la concentration des médias n'a jamais été un sujet de préoccupation. Les auteurs de l'étude pensent que ce résultat provient du fait que la majorité des participants étaient issus de grandes sociétés de médias. Toutefois, même les représentants de la minorité – provenant des quotidiens locaux et régionaux – ont estimé que la concentration n'aurait pas d'influence particulière sur l'évolution de la situation ces cinq prochaines années. Les éditeurs locaux et régionaux indépendants s'estiment eux aussi suffisamment forts pour pouvoir garantir leur indépendance journalistique, même en cas de rachat. La faible concurrence et les contenus exclusifs qu'ils proposent sont des gages de sécurité.

Aucun participant n'a déclaré que la survie de son entreprise dépendait du subventionnement de la distribution postale. L'envoi de journaux imprimés par La Poste est considéré plutôt comme un modèle dépassé. Les représentants de la presse pensent que le scénario idéal pour eux ne nécessite pas forcément la mise en place d'une réglementation en leur faveur. Des mesures de rationalisation et une action concertée de tarification des offres en ligne devraient suffire pour assurer l'avenir de la presse.

2.4.2 Doute quant à la capacité de financement de produits imprimés de qualité

Vu les prévisions, on peut se demander si les recettes publicitaires et la vente permettront encore de financer une presse écrite de qualité. Les scénarios les moins réjouissants pour l'avenir de la presse risquent fort de se réaliser. Si les éditeurs ne parviennent pas à imposer des modèles payants pour les services en ligne, des mesures de régulation pourraient s'avérer judicieuses pour améliorer la situation. Toutefois, selon les auteurs de l'étude, il faudrait tout d'abord vérifier si la presse écrite est à même de remplir à elle seule le rôle des médias pour la démocratie ou si d'autres types de médias peuvent assumer cette fonction tout aussi bien et à des conditions plus avantageuses pour l'ensemble de la société.

D'après les prévisions, ces prochaines années les recettes publicitaires vont augmenter dans le domaine de la radio et de la télévision, dont le potentiel n'est pas encore complètement exploité, ce qui, dans un premier temps, pourra compenser la migration progressive vers la publicité en ligne. Selon les participants à l'atelier sur la radio et la télévision, la réglementation de la radiodiffusion a un rôle

primordial à jouer. Pour les fournisseurs commerciaux se pose la question de savoir s'il faut réglementer la concentration et dans quelle mesure des acteurs étrangers doivent pouvoir s'engager.

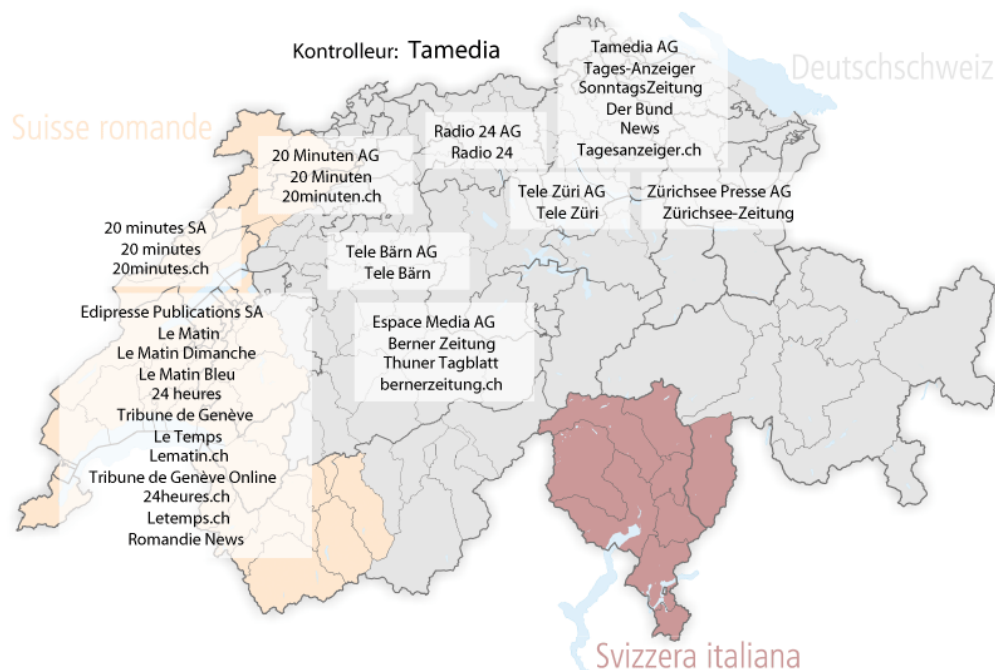
2.5 Concentration des médias et diversité des opinions (FöG: E. Kamber / K. Imhof)

Question de recherche:

L'orientation du système des médias – qui répond de plus en plus à des critères purement économiques –, la convergence, la crise et la concentration des médias ont-elles pour conséquence que les contenus des différentes entreprises de médias se ressemblent toujours plus et que la diversité des acteurs et des opinions s'appauvrit? L'étude aborde cette question de manière générale en s'appuyant sur l'exemple des principaux quotidiens suisses, puis l'approfondit à l'aide de deux autres exemples: la crise libyenne (enlèvement de Max Göldi) et le système de santé. Par ailleurs, la Suisse du nord-ouest et la Suisse du sud-est sont soumises à une analyse détaillée. Ces régions possèdent chacune une entreprise de médias – AZ-Medien et Südostschweiz Medien – qui occupe une position dominante sur le marché.

Selon l'étude (voir aussi 6.1.3), en Suisse alémanique le marché des médias est dominé par trois entreprises multimédias: Tamedia, Ringier et le groupe NZZ. Jusqu'à début 2011, seule Tamedia appliquait une stratégie transmédia cohérente, aussi bien dans le domaine de la radiodiffusion régionale que dans celui des offres en ligne⁵. NZZ Verlag et Ringier se sont engagés au niveau de la région linguistique avec Presse TV. Ces dernières années, les trois entreprises ont adopté une stratégie expansionniste; elles jouent un rôle de premier plan sur l'ensemble du marché suisse. Tamedia a étendu sa zone d'influence jusqu'à la Suisse romande grâce au rachat du Berner Espace Media AG et d'Edipresse. Cette dernière domine le marché de la presse en Suisse romande, mais n'est pas particulièrement active dans le domaine crossmedia. Elle se distingue plus par son engagement sur certains marchés de médias étrangers.

Illustration 2: Concentration des médias – l'exemple Tamedia (situation en 2009)



Source: étude fög

⁵ Selon sa nouvelle stratégie, communiquée le 12 avril 2011, Tamedia n'exploitera plus d'émetteurs de radio et de télévision à l'avenir.

En 2009, le marché suisse de la presse comptait 49 titres présentant un tirage plus élevé qu'un demi pourcent de la population âgée de 15 ans et plus dans la région linguistique donnée. Parmi ceux-ci, on comptait 27 publications en langue allemande, 17 en langue française et 6 en langue italienne. En ce qui concerne le type de publication, il fallait compter 32 journaux en abonnement, 10 journaux ou magazines du dimanche, 5 journaux gratuits et 2 journaux à sensation.

L'analyse des quotidiens en abonnement qui revêtent une certaine importance pour la politique confirme les résultats des deux études sur la situation des médias suisses décrites précédemment. Les auteurs de l'étude du FöG (institut zurichois de recherche sur le public et la société) constatent qu'au déclin des journaux politiques dans les années 80 du siècle dernier succède celui des journaux en abonnement. Alors qu'en 2001, ces derniers étaient encore les plus répandus dans toutes les régions linguistiques, ils ont été détrônés par les journaux gratuits en 2009. En Suisse romande, le tirage du *Matin bleu* et du *20 minutes* dépassait celui des 12 journaux en abonnement réunis. La situation est semblable en Suisse italienne, où les journaux du dimanche sont les plus distribués. La Suisse allemande est la seule région où, en 2009, les journaux en abonnement comptaient davantage de lecteurs que les journaux gratuits. Malgré tout, leur taux de couverture a chuté de 28% en 2001 à 23% en 2009, tandis que le taux des journaux gratuits est passé de 13% en 2001 à 18,5% en 2009. La Suisse a atteint la proportion la plus élevée de journaux gratuits par habitant.

Comme leurs homologues des deux études présentées précédemment, les chercheurs du FöG voient eux aussi une relation entre l'érosion des quotidiens en abonnement et le recul massif des investissements publicitaires qui a suivi la crise financière de 2008 et 2009. L'année 2009 a été décisive pour la presse suisse: en moyenne annuelle, le chiffre d'affaires brut réalisé dans le domaine des annonces a chuté d'environ 22% par rapport à 2008, ce qui correspond à une diminution de 370 millions de francs. Le chiffre d'affaires des journaux en abonnement et des journaux à sensation ont baissé de 145 millions de francs. Entre 2008 et 2009, la presse du dimanche a vu ses recettes publicitaires diminuer de 34,4%. Les chiffres sont encore plus parlants en comparaison à moyen terme: en octobre 2009, l'indice *Publicitas*, qui reflète les dépenses publicitaires de la presse quotidienne, a atteint son niveau le plus bas depuis 1993.

2.5.1 Suppression de postes – perte de savoir-faire

Les efforts d'économie consentis par les entreprises après la crise ont conduit au démantèlement des structures rédactionnelles, avec de graves répercussions sur la qualité journalistique. Quelques exemples: disparition du magazine économique *Cash* de Ringier (23 personnes touchées), suppression de 24 postes à plein temps dans le groupe NZZ, de 65 postes chez AZ-Medien (45 licenciements), de 50 postes à plein temps chez Tamedia à la rédaction du *Tages-Anzeiger* et de 7 autres postes à plein temps dans le domaine de l'impression de ce même journal (soit un quart des effectifs de la rédaction du *Tages-Anzeiger*). La collaboration entre le Bund bernois et le *Tages-Anzeiger* a débuté après ces démantèlements et a provoqué une forte réduction du nombre de postes de 54 à 35 à la rédaction du Bund.

Les rédactions ont été transformées en salles de presse (*newsdesks* ou *newsrooms*), dans le but de rationaliser encore davantage la production d'informations. Issu de la presse anglo-saxonne, ce concept implique d'importants remaniements, voire la suppression de rubriques spécialisées. Les *newsrooms* sont des versions renforcées des *newsdesks*. Dans ce cas, les rédactions propres à chaque média sont également dissoutes, afin de permettre la fourniture de l'information sur divers canaux simultanément (presse, radio, télévision, internet). Le groupe Blick s'est doté d'une *newsroom* en mars 2010.

Pour la presse, les suppressions de postes signifient une perte de savoir, d'expérience et de capacité de recherche. En outre, la fusion des rédactions et l'élimination des rubriques spécialisées entraînent une diminution du savoir-faire. Les contenus se rapprochent à tel point qu'ils finissent par tous se ressembler et les différences entre journaux payants et journaux gratuits s'amenuisent. Ces derniers sont lus surtout par les jeunes, qui se sont habitués à la culture du gratuit et ne passeront probablement jamais aux médias payants.

Dans le domaine de la presse, il faut s'attendre à ce que le manque de ressources renforce encore les processus de concentration et les systèmes de sous-éditions. Les titres à sous-éditions continueront de paraître sous leur propre nom, mais les contributions seront utilisées à plusieurs reprises, notamment dans les rubriques internationales, nationales, économiques et culturelles.

2.5.2 Critères de qualité en baisse

La diminution du tirage, de la diffusion et des recettes publicitaires affecte en particulier les journaux en abonnement, soumis en outre à la pression des titres gratuits. L'affaiblissement des rubriques mène à une déprofessionnalisation, qui se répercute sur le profil des journaux. On assiste à l'apparition d'un journalisme tous azimuts, qui mise sur la diffusion de l'information et néglige la qualité. Par conséquent, le contenu des journaux régionaux en abonnement ressemble toujours plus à celui des journaux gratuits. Quant aux lecteurs, ils sont de moins en moins disposés à acheter un journal et n'ont plus guère conscience du prix que coûte un journalisme de qualité.

Selon l'étude, les prestations en matière d'informations politiques sont fournies essentiellement par les principaux journaux en abonnement, qui diffusent régulièrement des informations nationales et internationales ainsi que des opinions sous forme de commentaires. Ces médias veillent en général aussi à la transparence des sources. Ce type de journalisme, dont l'offre est la meilleure, notamment dans le domaine international, souffre particulièrement de la réticence croissante du public à mettre la main au portefeuille.

Les journaux en abonnement de plus petite taille et la presse dominicale mettent l'accent sur l'information politique et économique nationale. Les premiers contiennent de nombreuses contributions non signées, tout comme la presse gratuite et à sensation. Vu les informations de proximité qu'ils fournissent, ils bénéficient d'un fort ancrage dans leur zone de diffusion.

Peu structurés, les journaux gratuits et la presse à sensation proposent surtout des sujets de société. En particulier, ces médias n'accordent guère d'importance à la transparence des sources. Ils se caractérisent par un journalisme tous azimuts pauvre en ressources et en prestations rédactionnelles propres; la présentation n'est guère variée.

L'analyse de la couverture de l'affaire libyenne (otages suisses) et de la réforme du système de santé dévoile les mécanismes d'un journalisme très uniforme, orienté vers l'actualité, les personnalités et le pouvoir; les informations sont traitées par épisodes et non de façon méthodique.

Les journaux qui ont couvert l'affaire libyenne au plus près de l'actualité et de manière approfondie sont presque exclusivement les quotidiens en abonnement. Toutefois, les chercheurs constatent que les différentes offres – journaux en abonnement et presse gratuite – et la qualité journalistique ne peuvent être considérés de manière isolée. La presse largement diffusée, avec peu d'exigences de qualité (journaux gratuits), participe aussi au débat public. Vu les problèmes financiers et la diminution des ressources journalistiques des titres en abonnement, il faut se demander si les événements intérieurs et extérieurs importants pourront être suffisamment couverts à l'avenir.

L'étude a porté aussi sur deux régions dominées par une puissante entreprise de médias. Les résultats concernant AZ Medien et Südostschweiz Medien, sises respectivement en Suisse du nord-ouest et en Suisse du sud-est, sont résumés ci-dessous.

2.5.3 Situation en Suisse du nord-ouest et en Suisse du sud-est

L'examen approfondi de la situation en Suisse du nord-ouest et en Suisse du sud-est montre que chacune de ces régions dispose d'une entreprise de médias dominante, surtout sur le marché de la presse quotidienne et dominicale: AZ Medien dans la première, Südostschweiz Mediengruppen AG dans la seconde. Selon les chercheurs, cette prédominance n'est guère problématique si les journaux d'un même groupe donnent la parole à tout un chacun, sans distinction particulière. Mais il est vrai aussi que la diversité et la qualité des débats sont moindres. Avec des rapports de domination et de concentration aussi puissants, la presse de ces régions doit fournir de véritables prestations de ser-

vice public. En Suisse du sud-est s'ajoutent encore les prestations destinées à l'espace culturel rhéto-romanche.

A noter encore que les informations fournies par la presse quotidienne et hebdomadaire sont de moins bonne qualité en Suisse du sud-est, en particulier dans le domaine politique.

2.6 Conséquences de la concentration des médias et de la crise des médias sur la diversité des opinions dans certaines régions de Suisse (SwissGIS: Werner A. Meier, notamment)

Questions de recherche:

Les principaux journaux régionaux sont-ils en mesure, compte tenu de la concentration croissante des médias, de fournir aux citoyens les prestations requises par un système démocratique moderne? Les nouveaux journaux gratuits, les chaînes régionales de radio et de télévision et les médias en ligne peuvent-ils contribuer de manière suffisante à la formation démocratique de l'opinion et de la volonté?

Cette étude de longue haleine a permis de collecter de nombreuses données et informations dans les régions analysées. Il est impossible de les présenter ici dans leur entier (voir aussi 6.1.4). Ce chapitre expose uniquement les conclusions générales que les auteurs ont tirées des résultats obtenus.

L'étude part du principe que les médias régionaux sont en pleine restructuration. Cette évolution se caractérise notamment par:

- une concentration économique et journalistique toujours plus marquée;
- une émergence des médias en ligne et des journaux gratuits;
- une diminution des recettes publicitaires des journaux régionaux;
- une diminution du tirage, du taux de pénétration, de l'importance et de l'autonomie des journaux régionaux en abonnement;
- une diminution de l'information locale: les activités de la société civile dans les communes ne sont plus guère mentionnées dans les médias;
- une augmentation des déficits structurels sur le plan de l'information locale;
- une réduction des moyens journalistiques et du personnel;
- un intérêt marqué de la jeune génération pour les médias gratuits et en ligne.

L'analyse cherchait à déterminer si les principaux journaux régionaux sont réellement en mesure de fournir aux citoyens les prestations requises par un système démocratique moderne.

2.6.1 Importance des journaux régionaux pour une région

La presse régionale renforce l'identité d'une région. En moyenne, les principaux titres sont lus par un tiers des habitants; dans de nombreux cas, cette proportion atteint 50%, voire 75%. Plusieurs professionnels des médias estiment que l'observation systématique de son environnement social constitue la seule raison d'être des journaux régionaux; ceux-ci assurent un service public en diffusant des informations essentielles, notamment politiques. Les informations locales revêtent une importance indéniable et les journalistes s'efforcent de bien les rendre. Toutefois, elles ne sont en général traitées valablement que par les journaux régionaux; les bulletins (gratuits), les plateformes en ligne, les radios locales, le journal régional de la DRS et les télévisions régionales ne constituent pas d'alternative à proprement parler.

Les prestations fournies par les journaux régionaux sont très variables. Contrairement aux journaux locaux, ils couvrent quelque peu l'actualité internationale, afin de pouvoir se positionner en tant que journal complet sur le marché. Leur point fort est incontestablement l'information régionale à caractère exclusif. Toutefois, peu d'entre eux parviennent à couvrir leur région de manière appropriée: les articles portent le plus souvent sur le centre et l'agglomération voisine, beaucoup plus rarement sur des communes rurales et périphériques de moindre importance. Les journaux manquent de personnel pour couvrir en continu l'ensemble de leur région et ont toujours plus de difficultés à remplir leur man-

dat journalistique. L'investigation active n'est plus guère possible. Les communes qui se profilent dans la presse sont celles qui fournissent de la matière aux journaux, ce dont les plus petites communes – aux ressources moindres – pâtissent. Cette centralisation croissante est durement ressentie en particulier au niveau du traitement de l'actualité politique dans les communes.

L'information est en général planifiée et suit le cours des événements. Répondant aux questions journalistiques de base "Qui, quoi, où, quand", elle offre peu de contexte, parle surtout des centres régionaux et aborde de manière équilibrée les faits sociaux, politiques ou quotidiens. Dans la présentation, elle privilégie des thèmes de société comme la formation, l'école, l'économie et le travail, et concentre l'information politique institutionnelle sur des domaines comme la construction, les transports et l'aménagement du territoire. Pour les affaires sociales, la parole est donnée à des professionnels qui exercent une fonction de direction; dans le secteur politique, ce sont avant tout des membres de l'exécutif des communes et du canton qui s'expriment. Les journaux régionaux rendent compte d'événements couronnés de succès; le ton employé est neutre, parfois légèrement positif. Vu la fragilité des partis locaux, la faible participation de la société civile aux assemblées communales et les déficits au niveau du travail parlementaire, la presse régionale met l'accent sur l'exécutif, généralement plus professionnalisé et qui a l'avantage d'offrir des "têtes".

2.6.2 Les journaux régionaux vus par les milieux des médias, de la politique et de la science

Tous les quotidiens régionaux se veulent des plateformes de discussion, où n'importe qui peut s'exprimer. Les journalistes respectent en général les rapports de force locaux aux niveaux politique, économique et culturel, et n'essaient pas d'ajuster les choses en faveur des minorités. Avant les votations et les élections, ils ouvrent leurs colonnes aux partis en fonction du poids politique de ces derniers. Par contre, dans les commentaires et le traitement des informations, les préoccupations du camp bourgeois auraient tendance à primer. Le pluralisme est remis en question du point de vue politique. En particulier, le traitement journalistique de la politique institutionnelle est insuffisant. Les représentants de la gauche estiment qu'on leur met trop souvent le bâton dans les roues. En raison de la monopolisation croissante, les politiques dépendent fortement d'un journal, sans autre alternative en cas de mauvaise couleur politique. Les journalistes et les politiques estiment que les nombreux monopoles régionaux n'améliorent en rien les prestations journalistiques – contrairement à ce qu'affirment les éditeurs – et qu'ils entraînent plutôt une baisse des services et de la qualité.

Pour les politiques, les journaux régionaux revêtent une importance primordiale, même s'ils tendent à répondre de moins en moins à leurs exigences. Lorsque le titre principal d'une région ne fournit plus les prestations attendues, les politiques se rabattent sur d'autres médias, notamment les médias commerciaux électroniques ou les journaux gratuits, et adaptent leur style de communication au ton de la presse à sensation. Les plateformes en ligne sont en effet des copies des journaux et ne se prêtent pas aux débats. Par ailleurs, il est difficile d'aménager des plateformes personnelles pour diffuser des informations politiques ou d'utiliser les "médias sociaux" à des fins politiques.

Tous les journaux examinés couvrent – quoi que de façon dissemblable – les débats dans les parlements cantonaux. Même s'il n'existe plus de comptes rendus des délibérations au sens strict du terme, quelques titres fournissent des informations très proches des procès-verbaux de séances. La perte de quantité et de qualité est toutefois évidente, et déplorée. Les journaux ne peuvent ou ne veulent plus couvrir tous les débats. De plus, ils ont tendance à se rapprocher de la presse à sensation: presque tous offrent une colonne portant sur des personnes, des bons mots ou des incidents plutôt que sur les objets traités.

2.6.3 Conséquences des monopoles régionaux et de la crise des médias

La crise économique a davantage frappé les grands journaux que la presse régionale ou locale. Les titres régionaux sont véritablement en crise lorsque la forte diminution des recettes provenant des annonces et de la publicité les oblige à réduire leurs prestations à tel point qu'ils ne peuvent plus couvrir suffisamment les événements politiques et culturels. Cette situation pèse d'autant plus lourd que chaque région possède en règle générale un titre dominant. Les titres secondaires, s'il en existe, n'ont

pas les moyens d'assumer une fonction de contrôle, de s'imposer comme alternative ou de servir de référence.

La réduction du personnel et des ressources survenue ces dernières années a poussé les rédactions à se restructurer. Pour améliorer leur situation au niveau économique du moins, les entreprises de presse ont établi des collaborations, remodelé les processus de travail et aménagé des *newsrooms*. Les conditions de travail toujours plus ardues affectent les journalistes; la charge augmente. L'insécurité professionnelle et le manque de clarté des tâches et des objectifs, de même que la difficulté de concilier contraintes économiques et attentes journalistiques, se répercutent négativement sur la qualité de la presse régionale.

Les professionnels des médias plaident pour des rédactions ancrées dans la région, disposant des compétences techniques, politiques et sociales requises. Or, ils constatent que les pages de journaux sont souvent remplies par des journalistes jeunes et inexpérimentés, sans connaissances véritables de la région concernée. Il en va de même pour les politiques qui déplorent surtout le manque de compétences et de connaissances politiques de base des journalistes.

Les professionnels des médias constatent que la chose politique intéresse de moins en moins la société en général, mais pas forcément les lecteurs de presse écrite. Il faut toutefois cesser de croire que la population doit tout savoir de la politique classique. Il incombe aux journalistes de lutter contre l'ignorance et d'accorder plus de place à la "politique au quotidien", avec des thèmes comme la famille, la formation, l'environnement ou les loisirs. La politique partisane classique aura toujours plus de difficulté à s'imposer dans les médias. Aux yeux des professionnels des médias, il importe en outre que le secteur politique mette moins l'accent sur les personnalités et les opérations de relations publiques, rende mieux compte des actions du pouvoir législatif et se concentre moins sur l'exécutif.

2.6.4 Avis sur le soutien de l'Etat

Le cofinancement de la presse par le secteur public suscite des avis très partagés parmi les professionnels des médias. Une telle proposition est plutôt considérée avec scepticisme. Les acteurs politiques de gauche verraient d'un bon œil un soutien plus marqué de l'Etat en faveur des journaux locaux et régionaux. Les auteurs de l'étude estiment toutefois que le soutien à la presse doit faire l'objet d'un débat à large échelle. Plutôt que d'encourager la presse par des voies indirectes, il faudrait promouvoir le journalisme de manière ciblée au niveau des communes, des régions et des cantons. Le potentiel démocratique des nouveaux médias doit être davantage pris en compte au niveau politique; un soutien public pourrait être apporté à des projets adéquats. Certes, les médias et le journalisme citoyens ne peuvent prétendre, par leur vision parfois critique de la société, résoudre les problèmes de démocratie, de structure et de qualité affectant le journalisme local et régional prédominant, mais ils peuvent contribuer à consolider la démocratie.

2.7 Effets de l'internet sur la pratique journalistique et sur les normes professionnelles du journalisme (IAM: Dr. des. G. Keel / Prof. V. Wyss)

Questions de recherche:

Comment l'internet modifie-t-il les valeurs journalistiques, les normes propres à la profession, la perception du rôle de journaliste, l'organisation des rédactions et les habitudes des journalistes? Comment ces changements se répercutent-ils sur l'utilisation de l'internet et sur la diversité des offres?

2.7.1 L'internet modifie la production journalistique

Les auteurs de l'étude (voir aussi 6.1.5) constatent que l'internet a considérablement modifié le journalisme ces dix dernières années, notamment au niveau des techniques de production, des canaux de communication ainsi que des normes et des valeurs journalistiques.

On a pu craindre que la mise en place d'infrastructures convergentes dans les rédactions, par exemple les *newsrooms*, qui produisent des contenus destinés à plusieurs canaux de distribution, ne sonne le glas de la diversité médiatique – plus encore s'il ne devait subsister qu'une seule rédaction

adoptant une position et un point de vue uniques diffusés dans les différents médias du consortium. L'étude n'a pas confirmé cette crainte, ce qui n'a toutefois rien à voir avec les valeurs journalistiques. Au moment de l'enquête en effet, l'intégration des diverses rédactions n'était pas encore très avancée ou planifiée uniquement sur le papier. A cela s'ajoute que les nouveaux canaux, ou médias sociaux, tels que Facebook ou Twitter, sont rarement utilisés pour publier des contributions journalistiques.

La diversité et la pluralité des médias sont menacées bien davantage par le fait qu'on exige une productivité toujours plus grande des journalistes, qui n'ont désormais plus assez de temps pour mener des investigations exhaustives. Par ailleurs, la concurrence des offres en ligne impose une course contre la montre qui a donné lieu à une nouvelle pratique de publication: au lieu de terminer un article, puis de le publier, les médias en ligne diffusent des contributions avec des informations non vérifiées qu'ils complètent et corrigent au fur et à mesure que de nouvelles données sont connues ou que des erreurs sont détectées dans la première publication. Un journaliste interrogé dans le cadre de l'étude décrit cette nouvelle facette de la profession: "On commence par publier l'information en ligne, puis on effectue les vérifications nécessaires. Souvent, on constate alors qu'il s'agissait d'un bobard".

L'un des dangers mis en évidence dans l'étude est de voir l'approche entrepreneuriale l'emporter sur l'approche journalistique. Ainsi, plusieurs entreprises de médias ont décidé de publier certains contenus exclusifs uniquement dans les quotidiens payants et de ne diffuser en ligne que des informations générales. Ce procédé permet d'engranger un maximum de bénéfices grâce à la vente des journaux, au détriment toutefois de la priorité à accorder à l'actualité.

L'internet a bouleversé la recherche dans le domaine du journalisme. Presque tous les professionnels interrogés affirment que le réseau des réseaux a simplifié leur travail comme aucune autre technologie dans ces dernières décennies. Les moteurs de recherche performants comme Google leur permettent de trouver rapidement les informations dont ils ont besoin.

2.7.2 Effets de l'internet sur la diversité journalistique

Il n'est pas évident d'identifier les effets de l'internet sur la diversité journalistique sous l'angle de l'accès facilité à de nouvelles sources d'information. La possibilité de recourir à une quantité presque illimitée de données a des conséquences aussi bien positives que négatives. La même constatation s'applique au fait que l'internet permette de s'adresser à de nouvelles catégories de la population et donne l'occasion à de nouveaux groupes sociaux de s'exprimer.

Le flux d'informations auquel les journalistes sont confrontés demande davantage de compétences dans le choix et l'appréciation des contenus pertinents. Comme le constatent des professionnels expérimentés, les jeunes journalistes ne disposent souvent pas de cette capacité.

En raison des délais toujours plus courts engendrés par les mesures de rentabilité, les nouvelles opportunités qu'offre la recherche en ligne ne sont utilisées que superficiellement. Dans la plupart des cas, la simple recherche sur Google tend à remplacer le travail classique d'investigation journalistique, avec des répercussions négatives sur la qualité et la diversité des contenus.

Dans leur travail quotidien réalisé sous la pression de la concurrence avec d'autres médias, les journalistes doivent constamment choisir entre l'exclusivité et l'actualité. L'internet fournit les instruments nécessaires pour atteindre ces deux objectifs diamétralement opposés. En privilégiant l'actualité, on est inévitablement contraint de négliger les sources traditionnelles bien connues des médias, avec pour corollaire un appauvrissement de la diversité des perspectives et des opinions.

2.7.3 Orientation en fonction de la concurrence

Dans la recherche sur le journalisme, on sait depuis longtemps que les journalistes recourent à d'autres médias pour les sujets qu'ils entendent couvrir. Compte tenu des limitations au niveau du temps, des ressources financières et de l'organisation, ce genre d'auto-référenciation est une routine nécessaire: elle permet de vaincre l'insécurité et de réduire la complexité. La présente étude montre clairement que cette co-orientation a augmenté avec l'internet, qui facilite l'accès à l'offre des autres

médias. L'étude distingue trois stratégies employées par les journalistes pour mettre à profit ces nouvelles possibilités et les nombreuses sources accessibles en ligne. La stratégie de l'exclusivité permet aux journalistes de se démarquer de l'offre des médias (concurrents): ils renoncent à reproduire des sujets déjà traités, alors que ce processus améliorerait justement la diversité de l'offre. Moins employée, la stratégie de la simple reproduction implique que les journalistes couvrent – de manière souvent plus superficielle – des thèmes jugés importants par d'autres médias. Loin d'augmenter la diversité, cette stratégie appauvrit l'information. La troisième stratégie, également basée sur l'agenda d'autres médias, consiste à compléter les sujets en les traitant sous divers aspects, dans le sens d'une pseudo-diversité. Etant donné le manque de ressources (temps, connaissances), largement déploré, l'internet pousse à l'auto-référenciation, qui comporte le risque qu'un point de vue unilatéral sur l'actualité sociale soit reproduit en chaîne. La convergence des médias et l'importance croissante des offres en ligne renforcent encore cette tendance. Les journalistes sont livrés à de telles contraintes, car la dynamique obéit également à des règles propres au système (valeur du "traitement public de l'information").

L'internet a également fortement modifié la relation entre les journalistes et le public. Le contact est plus simple, plus direct. Le public intervient davantage dans les médias et son importance en tant que valeur indicative dans le processus de production journalistique a augmenté. Par ailleurs, il exerce davantage de contrôle sur les médias. Les rédacteurs et rédactrices estiment que ces évolutions récentes sont ambivalentes. Jusqu'ici, il n'y a guère eu de dialogue avec le public, faute de temps. En outre, la qualité et l'adéquation des contributions du public laissent à désirer. Les analyses montrent que le potentiel de l'internet est très peu exploité dans les relations avec le public. Il existe à cet égard un nouveau besoin en ressources et des exigences plus élevées en ce qui concerne le professionnalisme des rédacteurs.

2.8 Evaluation de l'aide à la presse et modèles alternatifs (Ecoplan; Postulat 09.3980)

Questions de recherche:

Quel est le concept actuel de l'aide à la presse et quels buts poursuit-il? Qui profite des rabais et dans quelle mesure? Quelles seraient les conséquences de l'abolition du système actuel? Quelles améliorations peuvent être apportées au système actuel? Existe-t-il d'autres formes d'aide? Sont-elles efficaces?

2.8.1 Remarques préalables: postulat de la CIP-CN

L'étude ne fait pas partie des études financées par l'OFCOM et consacrées aux questions posées dans le postulat du conseiller national Hans-Jürg Fehr "Garantir la diversité de la presse". Elle a été financée par le Secrétariat général du DETEC et consiste en une actualisation d'une étude élaborée par le bureau de recherche Ecoplan en 2001, également sur mandat du DETEC (voir aussi chapitre 6.1.6). Elle doit répondre aux questions posées dans un postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national transmis le 8 mars 2010 par le Conseil national. Le postulat demandait au Conseil fédéral de rendre un rapport qui examine l'efficacité des mesures actuelles (indirectes) d'encouragement de la presse et propose d'autres modèles, y compris d'aide directe.

2.8.2 Evaluation des mesures existantes

La présente étude répond aux questions posées dans le postulat de la Commission; elle évalue les mesures actuelles indirectes d'aide à la presse et examine les modèles alternatifs envisageables.

Actuellement, en Suisse, l'aide à la presse repose sur deux mesures indirectes:

- des tarifs postaux préférentiels pour la distribution des journaux locaux et régionaux et pour la presse associative;
- la réduction du taux de TVA pour les imprimés.

La réduction du taux de TVA correspond à environ 60 millions de francs⁶; pour la réduction des tarifs postaux, la Confédération indemnise La Poste à hauteur de 30 millions. Bien que, du point de vue de la caisse fédérale, le volume de la réduction du taux de TVA soit deux fois plus important que celui des tarifs postaux préférentiels, la discussion politique sur l'encouragement de la presse porte principalement sur le modèle des taxes postales préférentielles.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'encouragement de la presse par des taxes postales préférentielles repose sur de nouvelles bases légales (loi sur la poste du 30 avril 1997, art. 15). Lors de l'adoption du projet, le Parlement avait déjà établi qu'à long terme, d'autres mesures devraient être examinées.

En 2009, 1723 titres ont bénéficié de tarifs postaux préférentiels (160 relèvent de la presse régionale et locale; 1564 de la presse associative⁷).

Illustration 3: Journaux soutenus en 2009; nombre de titres et d'exemplaire par voie postale

Catégories d'après la fréquence de parution et le tirage	Presse régionale et locale (PRL)				Presse associative (PA)			
	Nbre titres	en %	Nbre expl..	en %	Nbre titres	en %	Nbre expl..	en %
2-6 x par semaine, tirage <20 000	127	79%	88 739 782	58%	-	0%	-	0%
2-6 x par semaine, tirage >20 000	16	10%	58 843 768	38%	-	0%	-	0%
hebdomadaire, tirage <20 000	14	9%	3 714 062	2%	30	2%	8 195 889	5%
hebdomadaire, tirage >20 000	3	2%	2 025 527	1%	26	2%	20 391 447	12%
bimensuel	-	0%	-	0%	72	5%	42 966 533	25%
mensuel	-	0%	-	0%	409	26%	42 147 204	25%
trimestriel	-	0%	-	0%	1'027	66%	57 975 261	34%
Total	160	100%	153 323 139	100%	1'564	100%	171 676 334	100%

Source: étude Ecoplan

Comme le constate l'étude, dans le débat à propos de la loi actuelle sur la poste, l'engagement avait été pris de maintenir des "prix finaux inchangés, sous réserve du renchérissement". Cette promesse a été tenue en perpétuant le modèle tarifaire en vigueur à l'époque. Pour les titres sans aide à la presse, on a en revanche adopté un nouveau modèle de prix, négocié entre La Poste et les éditeurs et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Les rabais effectifs dont bénéficient les titres avec aide à la presse correspondent donc non pas simplement aux 30 millions de francs des indemnités versées par la Confédération, mais à la différence entre les tarifs qui leur sont appliqués et les prix en vigueur pour les titres sans aide à la presse. En 2009, les titres avec aide à la presse ont bénéficié de rabais se montant à 45,3 millions de francs. La Confédération indemnisant La Poste à hauteur de 30 millions, le solde du financement des rabais, soit 15,3 millions, est à la charge de cette dernière. Le modèle négocié entre La Poste et les éditeurs est basé sur ce calcul.

⁶ Se basant sur la statistique TVA 2008, les auteurs de l'étude chiffrent les économies réalisées par les éditeurs à 59,2 millions de francs.

⁷ Si l'on considère l'importance du tirage, les dix journaux régionaux et locaux suivants sont les principaux à bénéficier des tarifs postaux préférentiels: La Regione, Corriere del Ticino, La Liberté, Le Quotidien Jurassien, Südostschweiz Graubünden, Giornale del Popolo, Der Rheintaler, Freiburger Nachrichten, Walliser Bote, Berner Oberländer.

Le classement de la presse associative établi dans l'étude est le suivant: Ktipp, Schweizer Hauseigentümer, reformiert (Kirchenbote Kt. Zürich), Pfarrblatt Forum, Kirche heute (Region Basel), GYMlive, Saldo, L'Événement syndical UNIA, tcs Zürich, BauernZeitung. Selon l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_385/2009 du 8.6.2010, Ktipp et Saldo ne remplissent toutefois pas les critères; La Poste a réclamé les paiements complémentaires correspondants pour 2010.

Une autre manière de déterminer les rabais effectifs dont bénéficient les titres avec aide à la presse consiste à comparer le prix payé avec les coûts effectifs selon le décompte de La Poste. D'après un rapport élaboré par la Poste à l'intention du DETEC et intitulé "Ergebnis Transport abonnierte Zeitungen 2009", les recettes tarifaires des titres avec aide à la presse s'élevaient à 79 millions de francs en 2009 et les coûts à 159 millions. Calculés sur cette base, les rabais se montent à 80 millions de francs. Compte tenu de l'indemnité de 30 millions versée par la Confédération, le déficit pour La Poste est de 50 millions de francs.

Si les taxes postales préférentielles étaient abolies, certains journaux locaux et régionaux dont la situation a été analysée par les auteurs de l'étude seraient tenus d'augmenter le prix de leurs abonnements de 10 à 20%. L'abolition des taxes préférentielles aurait des effets moindres sur la presse associative, du fait de sa fréquence de parution moins élevée; les augmentations de coûts par membre et par année seraient minimales.

En conclusion de l'évaluation des tarifs postaux préférentiels, l'étude conclut que cette forme d'aide indirecte à la presse représente un soutien important pour la presse régionale et locale. La hausse, parfois sensible du prix des abonnements se traduirait en effet par un recul du nombre de lecteurs, si bien que la presse régionale et locale perdrait en attrait pour les annonceurs, au détriment de ses recettes publicitaires. Pour ce qui est de la presse associative, on peut supposer qu'elle se tournerait alors davantage vers d'autres canaux d'information, tels que les infolettres électroniques.

Si l'on considère les buts politiques de la diversité journalistique et de la pertinence politique, l'efficacité de l'encouragement indirect de la presse est en revanche très faible. En raison de l'évolution du marché, il est devenu de plus en plus difficile de remplir ces exigences; l'encouragement de la presse n'est pas un instrument suffisant.

2.8.3 Analyse d'autres mesures d'aide envisageables

De manière générale, l'étude différencie mesures directes et mesures indirectes d'une part, et mesures générales et mesures sélectives, d'autre part. Les mesures générales seraient destinées à tous les journaux et les mesures sélectives uniquement aux journaux qui remplissent certains critères. L'étude envisage donc les quatre types de mesures suivants:

1. Mesures d'encouragement indirectes générales:

- allègements fiscaux (principalement réduction du taux de TVA);
- rabais sur les tarifs postaux et ferroviaires;
- rabais sur les taxes de télécommunication;
- aide aux agences de presse;
- aide à la formation et au perfectionnement;
- promotion de la lecture;
- réduction des droits de douane et rabais sur le prix du papier journal.

2. Mesures d'encouragement directes générales:

- subventions à tous les journaux;
- soutien aux coopératives d'impression et de distribution;
- soutien à l'investissements dans un but de modernisation;
- subventions à l'exportation.

Ces mesures s'appliqueraient à tous les journaux. En outre, un nombre limité de journaux bénéficierait de mesures sélectives.

3. Mesures d'encouragement sélectives indirectes:

- allègements fiscaux en fonction de certains critères (par exemple importance du tirage);
- rabais sur les tarifs postaux et ferroviaires pour les titres à petit tirage.

4. Mesures d'encouragement sélectives directes:

- subventions à certains journaux;
- octroi de crédits à des conditions préférentielles;
- achat d'espace pour les annonces des services de l'Etat.

Les résultats de l'évaluation de ces instruments d'aide à la presse sur la base d'études empiriques présentés dans la littérature ne sont toutefois guère encourageants:

- Les **mesures** générales se traduisent certes par une diminution des coûts pour tous, mais ne parviennent pas à contrer le processus de concentration, car elles n'améliorent pas la position sur le marché des journaux à petit tirage par rapport à ceux à grand tirage.
- Les **mesures** sélectives peuvent procurer un avantage aux journaux les plus fragiles et les empêcher de disparaître, mais elles ne font que maintenir le *statu quo* et ne sont qu'exceptionnellement à même de créer une dynamique qui permette à de nouveaux titres de faire leur apparition sur le marché.

2.8.4 Mesures d'encouragement en comparaison internationale

La comparaison des mesures d'aide appliquées en Europe donne les résultats suivants:

- Les mesures d'allègement fiscal sont les mesures les plus répandues ainsi que les plus importantes sur le plan financier. Dans toute l'Europe occidentale, les entreprises de presse bénéficient d'une exonération soit partielle⁸, soit totale⁹ de la TVA.
- Le financement de tarifs postaux préférentiels a beaucoup perdu en importance. Dans les pays scandinaves et chez nos voisins germanophones, les mesures de ce type ont toutes été abolies. Elles ne jouent désormais un rôle, outre dans notre pays, qu'en Finlande, en Italie, au Portugal, en Espagne et en Belgique.
- Neuf pays appliquent des mesures sélectives d'aide directe à la presse sous la forme de versement de subsides à certains journaux, notamment à des titres secondaires¹⁰, à des journaux de minorités linguistiques¹¹ ou à des journaux de partis politiques¹².

Si l'on considère le PIB, les pays nordiques (avec en tête la Norvège) sont ceux où l'on consacre proportionnellement le plus d'argent à l'aide à la presse. Il convient cependant de souligner que la Finlande supprime progressivement l'aide accordée à la presse et qu'elle se classe désormais certainement derrière la France. C'est dans les pays scandinaves et en Suisse que l'on trouve la plus forte densité de journaux. Les pays méditerranéens, dont les marchés de la presse sont nettement moins diversifiés, se situent en milieu de classement. Les pays où l'on dépense proportionnellement le moins d'argent pour l'aide à la presse sont les trois pays germanophones (Allemagne, Autriche, Suisse). En

⁸ Suisse, Allemagne, France, Autriche, Italie, Portugal, Espagne, Suède

⁹ Norvège, Finlande, Grande-Bretagne, Belgique

¹⁰ Autriche, Suède, Norvège

¹¹ Suède Norvège, Finlande, Espagne, Belgique

¹² Italie, Finlande

termes de nombre d'exemplaires pour 1000 habitants, ces pays se situent néanmoins en milieu de classement. C'est dans les pays scandinaves et en Suisse que l'on trouve la plus forte densité de journaux.

Le tableau suivant contient une estimation des montants alloués en 2008 pour l'aide à la presse dans les pays européens sur lesquels porte l'étude:

Aide à la presse dans des pays européens	Montant total estimé de l'aide à la presse en 2008 en millions d'euros
France	1336,4
Italie	1165,0
Grande-Bretagne	749,3
Allemagne	528,7
Norvège	213,3
Suède	201,7
Espagne	173,2
Belgique	117,5
Finlande	104,3
Suisse	66,8
Portugal	40,0
Autriche	32,0

Comme on peut le constater, la Suisse occupe l'antépénultième place. Sa position est la même si l'on considère les montants d'aide à la presse par rapport au produit intérieur brut, bien que l'ordre des pays soit différent¹³.

La France présente le train de mesures directes et indirectes le plus complet. Selon l'étude, il n'y a guère de mesures possibles qui n'y soient appliquées.

Pionnière de l'aide à la presse dans la zone germanophone, l'Autriche, est le pays qui consacre le moins de moyens, en termes absolus aussi bien qu'en termes relatifs, à l'aide à la presse. Depuis la restructuration du système, en 2004, elle fait figure de précurseur dans le domaine des subventions à la presse et de leur application dans la pratique. Elle applique aussi bien des mesures directes qu'indirectes, auxquelles elle alloue à peu près les mêmes moyens.

- L'Autriche octroie à des coopératives de distribution un soutien financier qui profite aux quotidiens et aux hebdomadaires présentant un tirage minimal déterminé et un intérêt dépassant le rayon local. Le montant de l'aide est le même pour tous les quotidiens qui en bénéficient.
- L'« aide spéciale visant à maintenir la diversité de la presse quotidienne régionale » a valeur de prime à l'existence destinée aux titres secondaires. Elle est réservée aux quotidiens qui ne sont pas leaders sur leur marché.

Au-delà de ces deux mesures d'encouragement directes, les journaux sont également soutenus par les mesures indirectes suivantes: mesures de formation des journalistes, dans les rédactions et à l'externe; promotion de la lecture à l'école; création de clubs de la presse; recherche scientifique sur la presse; soutien des correspondants à l'étranger.

En Autriche, le montant des contributions de l'Etat est fixé par le Parlement dans la loi sur l'aide à la presse de 2004. Une commission d'encouragement à la presse statue sur les questions ouvertes,

¹³ Italie, Norvège, France, Suède, Finlande, Grande-Bretagne, Belgique, Portugal, Allemagne, Suisse, Espagne, Autriche

tandis que l'attribution des fonds de l'aide directe incombe à l'autorité de régulation du secteur de la communication (KommAustria)¹⁴.

2.8.5 Recommandations pour le réaménagement de l'aide à la presse en Suisse

De l'avis des évaluateurs, il est urgent qu'avant de modifier le modèle d'aide à la presse, les milieux politiques en clarifient les objectifs. Un outil (plus) efficace ne peut être mis en place que si l'on définit d'abord clairement le problème à résoudre.

- L'étude propose une approche différenciée pour les *tarifs postaux préférentiels*:
 - Pour les journaux locaux et régionaux, il convient de maintenir les tarifs postaux préférentiels et de les étendre aux hebdomadaires suprarégionaux à petit tirage, qui connaissent les mêmes difficultés économiques. La suppression des rabais postaux entraînerait un grand supplément de charges pour les titres concernés, ainsi qu'une augmentation du prix d'abonnement de l'ordre de 10 à 20%. Il convient d'abolir le tarif postal fixe et d'envisager un modèle indépendant pour la distribution, où les subventions de la Confédération seraient réparties sous forme d'un rabais par exemplaire. La distribution matinale pourrait être incluse.
 - Par contre, pour la presse associative, les tarifs postaux préférentiels, devraient être supprimés ou pour le moins accordés de manière restrictive. En effet, leur contribution à la diversité des opinions en tant que ciment de la démocratie n'est pas toujours évidente et le surcoût par membre qui en résulterait serait très peu élevé pour la plupart des titres concernés.
- La réduction du *taux de TVA* pour la presse devrait être abolie. Il s'agit en effet d'une mesure d'ordre général, visant à améliorer la situation économique de la branche dans son ensemble, y compris des grands groupes médiatiques. Or, les mesures générales n'ont guère d'effets sur la diversité des opinions.
- Il conviendrait d'explorer l'option complémentaire de la *mise en place d'une "Fondation suisse pour la diversité des opinions"*, également proposée dans les autres études. Il s'agirait d'une bonne solution pour promouvoir à peu de frais des projets ciblés contribuant directement à promouvoir la diversité des opinions.

2.9 Résumé des avis exprimés lors de la consultation

Pour assurer la transparence de la procédure, l'OFCOM a publié sur son site le rapport final de chacune des études consacrées à l'avenir des médias en Suisse – résumées ci-dessus – et donné aux milieux intéressés l'occasion de se prononcer sur les résultats dans le cadre d'une consultation publique, qui s'est déroulée du 4 février au 21 mars 2011. Il a reçu 14 réponses. Cinq d'entre elles émanaient d'association de médias: l'association *Médias suisses*, l'association *Presse Suisse*, qui lui est affiliée en Suisse romande, la communauté d'intérêts *Presse associative*, l'association *Schweizer Privatradios* et l'association *Radios Régionales Romandes*. Les autres réponses provenaient de deux éditeurs, qui ont répondu en leur nom propre, de la *SSR*, des syndicats des médias *Syndicom* et *Syndicat suisse des mass médias*, de *Publicité Romande*, de *La Poste suisse*, de l'organisation faîtière des PME (USAM), de la *Société des propriétaires fonciers* et d'un privé.

Les principaux points exprimés dans les réponses à la consultation sont résumés ci-après thème par thème. Les principales préoccupations sont ensuite reprises séparément.

¹⁴ [RTR - Presseförderungsgesetz 2004](#)

2.9.1 Remarques générales sur la démarche de l'OFCOM et sur les études

L'association *Médias suisses* regrette de ne pas avoir été associée à la recherche et se plaint du délai de consultation trop court. *Presse Suisse* et l'association *Radios Régionales Romandes* estiment que la Suisse romande n'a pas été suffisamment prise en considération. L'étude intitulée "Concentration des médias et diversité des opinions dans la presse régionale", également consacrée aux régions francophones, a été critiquée pour ses lacunes et ses erreurs, qui mettent en doute la pertinence des travaux pour la Suisse romande. *Presse associative* déplore le fait que l'entreprise Ecoplan, mandatée pour la réalisation d'une des études, a collaboré en tant que conseillère avec La Poste suisse lors de l'élaboration du modèle tarifaire actuel. Ce lien d'intérêts non déclaré pourrait porter préjudice à l'impartialité de la recherche.

2.9.2 Remarques sur la situation des médias et du journalisme en Suisse décrite dans les études

2.9.2.1 Qualité du journalisme

L'association *Médias suisses* conteste la perte de qualité décrite dans les études, notamment dans le traitement des informations politiques. Elle ne nie toutefois pas les difficultés résultant de l'apparition de nouveaux canaux et de nouveaux fournisseurs. Selon elle, compte tenu de la situation, il n'est pas facile de respecter les normes de qualité dans les rédactions. L'association va examiner plus en détail les critiques exprimées dans l'étude "Concentration des médias et diversité des opinions", mais elle s'élève d'ores et déjà contre les conclusions hâtives et infondées à propos du travail journalistique.

Face aux conclusions selon lesquelles la qualité de l'information se détériore dans le domaine de la politique, l'association *Verband Schweizer Privatradios* objecte qu'il n'appartient pas aux seuls médias de contrer la tendance de la population à se détourner de la politique; il revient à la politique elle-même d'augmenter l'intérêt pour les affaires publiques. Les milieux qui n'ont pas ou que peu d'intérêt pour la politique n'en restent pas moins des consommateurs de médias et ont aussi droit à des programmes qui leur correspondent. Toujours selon l'association, les radios locales n'ont jamais eu l'intention de devenir une alternative valable à la presse régionale. L'association *Radios Régionales Romandes* ne partage pas cet avis. Elle explique la baisse de la qualité de l'information politique par les moyens restreints dont disposent les médias électroniques privés, qui ne peuvent plus engager de journalistes spécialisés. Pour les radios privées, la polyvalence est devenue une nécessité absolue.

2.9.2.2 Concentration des médias

De manière générale, dans leur courrier collectif, les deux éditeurs Hugo Triner (*Boten der Urschweiz*) et Walter Herzog (*Neuen Fricktaler Zeitung*), qui se sont annoncés en leur propre nom, partagent l'avis de *Médias suisses*. Toutefois, selon eux, les études ne mettent pas suffisamment l'accent sur l'importance de la diversité des propriétaires, en plus de la diversité des titres, ce qui en minimise l'importance. Dans l'étude "La branche suisse des médias en 2015", il est dit que "lors des ateliers, la concentration des médias n'a jamais été un sujet de préoccupation. Au niveau économique, elle ne pose aucun problème tant qu'elle ne mène pas à des distorsions de la concurrence". Au vu de la concentration massive des médias en Suisse, cette remarque peut être qualifiée de grotesque: en Europe, rares sont les pays qui ont atteint un pareil niveau. Les trois principaux éditeurs suisses (*Tamedia*, *NZZ* et *Ringier*) détiennent entre 75% et 80% du marché des quotidiens. Il existe en outre des régions dans lesquelles la presse écrite, le journal, la radio, la télévision et l'internet sont détenus par un seul et même groupe. Les deux éditeurs s'étonnent donc que la Confédération et l'OFCOM aient encore renforcé cette concentration lors de l'octroi des concessions de radio et de télévision. On sait d'expérience que tôt où tard, les concentrations de pouvoir donnent lieu à des abus politiques ou économiques.

2.9.2.3 Choix, utilisation des médias et contribution des médias à la démocratie

La SSR partage le souci exprimé dans presque toutes les études face à la difficulté croissante pour la presse de fournir les prestations journalistiques requises pour le bon fonctionnement de la démocratie. Le changement de comportement du lectorat et la baisse des recettes ont contraint tous les éditeurs à

adopter des mesures d'économie, qui n'ont pas été sans conséquences sur l'offre. Les répercussions sur la presse mises en évidence dans l'étude "Concentration des médias et diversité des opinions" encouragent justement la SSR à redoubler d'efforts pour apporter sa contribution à un débat démocratique privilégiant la connaissance et la recherche de solutions. Il est donc essentiel que la SSR puisse diffuser ses programmes et ses offres de manière équivalente sur tous les canaux utilisés par le public, sans quoi elle ne parviendrait pas à remplir son mandat de service public pour la formation libre de l'opinion, l'épanouissement culturel et la formation du public.

La SSR rejoint les conclusions de l'étude sur l'internet, selon lesquelles ce n'est pas tant le changement technique en soi qui met en péril la diversité de la presse, mais la pression croissante sur la production. Pour le service public, cela souligne l'importance d'un financement durable de la SSR et d'une utilisation judicieuse des moyens à disposition.

Enfin, la SSR voit comme une confirmation de son mandat en matière de services à la collectivité publique le fait que la plupart des experts qui ont participé à l'atelier organisé dans le cadre de l'étude "La branche suisse des médias en 2015" reconnaissent que le système de service public financé par la redevance est le plus approprié pour des recherches indépendantes et approfondies.

2.9.2.4 Conditions de travail et qualité du journalisme

Le *Syndicat suisse des mass médias* confirme la conclusion selon laquelle les suppressions de postes qui ont suivi la crise financière ont entraîné une détérioration de la qualité du contenu des médias. Ses propres observations et expériences montrent que les coupes réalisées dans les rédactions ces dernières années ont pris une ampleur dramatique. Selon ses estimations, 700 à 900 postes ont été supprimés. Dans le même temps, les exigences de production ont augmenté dans les rédactions. Le manque de ressources constitue l'une des principales explications à la détérioration de la qualité. De nombreuses rédactions manquent de savoir-faire et de temps pour effectuer des recherches et fournir un journalisme approfondi; les erreurs se multiplient, l'approche devient superficielle et la tendance à reprendre du matériel sans en vérifier la source se répand.

Selon le syndicat, hormis le manque de ressources, le changement structurel des médias se caractérise par une concentration des titres et de la propriété des médias, une diminution marquée des journaux payants, une tendance à la superficialité et au journalisme de boulevard ainsi que par l'émergence de nouvelles possibilités offertes par l'internet au journalisme. Ce contexte met en exergue la question de savoir si la diversité et la qualité des prestations démocratiques des médias sont encore suffisantes ou si des mesures politiques s'imposent.

Selon l'étude "Pluralisme et diversité dans les journaux régionaux", la charge de travail des journalistes augmente et les contraintes entre exigences économiques et exigences journalistiques portent préjudice à la qualité de l'information. Rassemblant environ 2500 professionnels des médias, *Syndicom* se dit bien placé pour confirmer cette tendance. Le syndicat attire notamment l'attention sur l'absence de convention collective de travail dans la presse en Suisse alémanique et au Tessin ainsi que dans la plupart des médias électroniques privés, ce qui a un effet négatif sur la qualité des médias. Fin juillet 2004, l'association d'éditeurs de presse *Médias suisses* a résilié la convention collective de la presse pour la Suisse alémanique et le Tessin; depuis, elle refuse obstinément toutes nouvelles négociations. L'absence de convention a des répercussions fâcheuses sur la branche: dans les rédactions, les écarts de salaire se sont creusés et les honoraires des journalistes indépendants (qui fonctionnent comme des salariés) sont en chute libre.

2.9.3 Remarques sur la réglementation future des médias en Suisse

Se référant à l'étude "La branche des médias en 2015", l'association *Verband Schweizer Privatradios*, reconnaît que le marché de la radio aurait également besoin d'une "certaine" réglementation. Il convient non seulement d'assurer la sécurité des fréquences et la coordination avec l'étranger dans le cadre de l'attribution des fréquences, mais aussi de redéfinir le mandat de la SSR dans le domaine de la radio. L'association fait les propositions suivantes, formulées de manière détaillée en annexe à sa réponse. La SSR devrait se limiter à ses deux premiers programmes et renoncer à ses troisièmes

programmes, à Virus, à Musikwelle et aux programmes thématiques musicaux (Radio Swiss Classic, Jazz et Pop). Les premiers programmes constituent incontestablement un pilier du service public et doivent être diffusés sur les ondes OUC et en DAB+ dans leurs régions respectives. L'association propose par contre que les journaux régionaux soient supprimés et les programmes des autres régions linguistiques diffusés en DAB+ exclusivement. Les deuxièmes programmes de chaque région avec leur offre culturelle devraient être fusionnés en un seul programme couvrant l'ensemble de la Suisse, diffusé sur DAB+ exclusivement. Toujours selon l'association *Verband Schweizer Privatradios*, DRS4 News ne concurrence pas les radios privés, et pourrait être maintenue.

En outre, l'association estime que la SSR devrait se retirer des positions de marché que des diffuseurs privés peuvent occuper tout aussi bien qu'elle. Etant donné que les radios privées se financent sur le marché de la publicité, elles sont tenues de répondre à l'attente du public. Le divertissement et la musique sont déterminants pour le succès d'une radio. Les attentes de l'administration ou les conclusions des recherches sur les médias qui ne correspondraient pas aux attentes du marché doivent être relégués au second plan.

De l'avis de l'association *Publicité romande*, la discussion sur l'avenir des médias devrait aussi aborder le problème de la publicité. Au vu du changement technologique, elle propose un réexamen systématique des dispositions légales régissant le domaine des médias et de la publicité.

2.9.4 Remarques sur le soutien indirect de la presse

2.9.4.1 Taxes postales préférentielles

Selon l'association *Médias suisses*, le soutien indirect de la presse devrait être agencé de sorte à ce que ni les milieux politiques, ni le Conseil fédéral, ni l'administration ne puissent avoir d'influence sur le contenu des médias et les décisions des éditeurs concernant la gestion de l'entreprise. Cette condition permet de garantir que la diversité des médias en Suisse contribue effectivement à la diversité des opinions.

Tout comme *Médias suisse*, l'association *Presse Suisse*, qui lui est affiliée, considère qu'il convient de maintenir les tarifs préférentiels, mais en modifiant le modèle de calcul pour introduire un système basé sur les coûts marginaux. Cela suppose que La Poste assure, dans le domaine du monopole, un mandat de service universel qui couvre les coûts sans générer de bénéfices. Au lieu de se fonder sur le coût total du déficit de La Poste et sur l'indemnisation de la Confédération, il serait par conséquent plus logique de commencer par déterminer les coûts marginaux de la gestion des envois postaux dans le domaine du monopole. Ces coûts marginaux serviraient alors de base pour calculer les tarifs de distribution des journaux et des revues. L'indemnisation versée par la Confédération correspondrait au bénéfice que La Poste aurait réalisé dans le domaine de la distribution des quotidiens.

Les deux éditeurs *Triner* et *Herzog* (Bote der Urschweiz et Neue Fricktaler Zeitung) sont également favorables au maintien de l'encouragement de la presse par des tarifs de livraison préférentiels. Si La Poste devait continuer à augmenter ses prix, les tarifs devraient être réaménagés. Il serait aussi judicieux d'étendre l'encouragement de la presse à la distribution matinale de la presse régionale et locale conformément à la recommandation faite dans l'étude consacrée à ce thème. En effet, il n'est pas pertinent de concentrer l'encouragement de la presse sur des prix de transport préférentiels en excluant la distribution matinale, qui est vitale pour les quotidiens. Enfin, la répartition de l'encouragement de la presse ne devrait pas suivre le principe de l'arrosoir.

Presse associative considère que les recommandations formulées à son égard dans l'étude sont superficielles et dépassées. Elle renvoie à une étude réalisée par l'Université de Berne, qui atteste de la fonction complémentaire de la presse associative vis-à-vis des médias d'actualité¹⁵. Elle déplore que

¹⁵ Hoffmann, Jochen; Spranger, Daniela: Die Mitgliederpresse von Nonprofit-Organisationen in der Schweiz. Berne 2005. Selon le descriptif de la méthode, l'étude a été réalisée sur la base d'un questionnaire écrit envoyé à des organisations suisses sans but lucratif. Les questions se répartissent en

cette étude n'ait pas été prise en considération dans l'étude du DETEC, dont elle critique le schéma d'enquête unilatéral, et dont elle réfute intégralement les conclusions.

Syndicom considère que le système actuel d'encouragement indirect de la presse au moyen de tarifs postaux préférentiels est le seul instrument qui convienne à la majorité, raison pour laquelle il doit absolument être maintenu. Par contre, le syndicat exprime son désaccord avec la recommandation selon laquelle il conviendrait de reconsidérer le soutien de la presse associative, un élément essentiel du débat démocratique.

L'association des propriétaires fonciers *Hauseigentümerversband Schweiz* s'oppose elle aussi à une remise en question des tarifs postaux préférentiels pour la presse associative. L'encouragement de la presse profite à de nombreuses associations ou coopératives dont les publications revêtent une importance capitale pour la vie démocratique suisse. Trop sommaire, l'argumentation de l'étude sur l'encouragement de la presse doit être écartée. L'association, dont le journal "Der Schweizerische Hauseigentümer" compte 600 000 lecteurs, voit d'un mauvais œil le fait de renoncer à soutenir la presse associative. Elle n'exclut toutefois pas une légère modification des critères d'encouragement; l'ajout, au critère de l'importance politique, d'un contrôle du contenu – en redéfinissant, par exemple, la part rédactionnelle minimale – se justifierait toutefois davantage que l'application d'un critère formel comme la fréquence de parution. Elle signifie ainsi son désaccord avec la recommandation formulée dans l'étude, selon laquelle il conviendrait de limiter aux seules publications qui paraissent au moins une fois toutes les deux semaines l'aide octroyée aux journaux associatifs. Selon elle, cette mesure équivaldrait à une coupe rase.

L'*Union suisse des arts et métiers*, qui, selon ses propres informations, a récemment suivi étroitement la consultation sur la loi sur la poste, tient à l'encouragement de la presse tels qu'il vient d'être inscrit dans la loi. En effet, selon elle, cet instrument est approprié pour assurer la diversité de la presse associative, et par conséquent la diversité des opinions en Suisse.

Selon *La Poste*, les réductions de prix qu'elle est tenue de consentir aux titres bénéficiant d'un encouragement, dépassent nettement les 30 millions de contributions fédérales annuelles. Pour La Poste, la demande des milieux politiques de maintenir "des prix finaux inchangés pour les titres bénéficiant d'une aide" entraînerait un déficit de 50 millions de francs. Malgré l'augmentation de la contribution fédérale de 30 à 50 millions de francs décidée dans le cadre de la révision de la loi, La Poste ne parviendra pas à combler son découvert dans la distribution des journaux. Dans ce domaine, elle devrait pouvoir facturer ses prestations à prix coûtant. Elle n'a en effet pas pour mandat de subventionner la presse par l'intermédiaire de contributions de la Confédération. Pour l'heure, ces rabais supplémentaires doivent être assumés par d'autres groupes de clients de La Poste, ce à quoi ceux-ci s'opposent fermement. Selon La Poste, le mécanisme de financement actuel, qui implique le maintien d'un système tarifaire dépassé doit être revu.

2.9.4.2 Taux de TVA réduit

L'association *Médias suisse* est favorable au maintien du taux de TVA réduit, un avis contraire à la recommandation formulée dans l'étude sur l'encouragement de la presse, qui juge cette mesure trop générale et sans effets sur la diversité. Elle relève que pratiquement tous les systèmes européens de TVA prévoient un taux réduit, voire nul, pour les imprimés. Une suppression du taux réduit désavantagerait les éditeurs suisses face à leurs concurrents étrangers et augmenterait les dépenses administratives. En outre, l'association souligne que la réduction de la TVA ne profite pas aux éditeurs, mais qu'elle correspond à la volonté politique de créer un panier de produits incluant des biens d'usage

quatre groupes: 1) Questions aux organisations qui publient un journal; 2) Questions aux rédactions des journaux associatifs; 3) Questions relatives à la publication; 4) Questions relatives au rédacteur en chef. Le contenu n'a pas été analysé.

courant "pour décharger le citoyen". L'abandon du taux de TVA réduit entraînerait une nette baisse de l'utilisation de la presse.

2.9.5 Remarques sur le soutien direct de la presse

L'association *Médias suisses* est formellement opposée à l'introduction de mesures directes d'encouragement de la presse, la liberté de la presse risquant, selon elle, d'être influencée ou mise en péril. L'association *Schweizer Privatradios* va dans le même sens; elle estime que si elles sont liées à des mandats de prestations précis, d'autres mesures directes ou indirectes pourraient atténuer, voire menacer la liberté des médias et leur indépendance vis-à-vis de l'Etat.

L'association des propriétaires fonciers *Hauseigentümergeverband* est opposée à la création d'une fondation pour l'encouragement de la diversité des médias en Suisse. Ce type de fondation remplirait une tâche étatique, mais en tant qu'institut privé, elle ne serait pas liée ni à la Constitution ni à la loi, contrairement aux autorités de l'Etat. Ses décisions ne pourraient pas être contestées, ce qui ouvre tout grand la porte à l'arbitraire. Cette idée doit être rejetée pour des raisons politiques. En outre, dans les faits, l'indépendance de la fondation et du conseil de fondation poserait de sérieux problèmes. Il est illusoire de croire que ces postes seraient occupés par des personnes politiquement neutres: la politique est omniprésente dans le paysage médiatique suisse.

Les deux éditeurs *Triner* et *Herzog* (*Bote der Urschweiz* et *Fricktaler Zeitung*) portent un jugement différent sur la question de l'encouragement direct de la presse. Si un soutien plus efficace et ciblé pouvait être instauré de cette manière, il conviendrait d'examiner sérieusement cette variante. Toutefois, les conditions devraient être clairement définies et réglementées afin de restreindre l'influence de l'Etat sur le contenu des journaux et ne pas mettre en péril la diversité des opinions.

Le *Syndicat suisse des mass médias* souligne que les prestations classiques des médias sont indispensables à la démocratie. Elles doivent être réglementées et bénéficier d'un soutien étatique. L'indépendance des médias est une condition *sine qua non*. Par ailleurs, il n'appartient pas à la seule presse de garantir la diversité, mais aux médias dans leur ensemble. Des médias de qualité et fournissant des prestations pertinentes pour la démocratie sont souhaitables dans tous les secteurs (presse, radio, télévision et internet). La diversité des médias et une desserte de bonne qualité exigent également que le marché suisse, malgré sa petitesse, soit desservi par une diversité de médias suisses. S'agissant des prestations de service public fournies par la SSR, leur qualité et leur large couverture doivent être préservées; en outre, ces prestations doivent être accessibles par tous les canaux.

En conclusion, le syndicat demande l'élaboration d'un concept national de soutien étendu à tous les médias. En ce sens, il soulève la question d'un service public général, quel que soit le type de médias.

Syndicom estime que des mesures d'aide directe à la presse devraient être examinées.

2.10 Résumé

Les avis des milieux intéressés sont très hétérogènes. Les associations proches des milieux de la presse plaident en faveur du maintien des mesures indirectes existantes (tarifs postaux préférentiels et taux de TVA réduit) et s'opposent à une réglementation du domaine de la presse. Selon ses défenseurs, la presse associative doit continuer à bénéficier du même encouragement que jusqu'ici. La SSR souhaiterait obtenir des garanties quant au financement du service public par la redevance. Les radios privées souhaitent que des limites soient posées à la SSR. La Poste aimerait être libérée de la charge que représente les tarifs préférentiels. Dans l'ensemble, on observe les avis contradictoires habituels ainsi qu'une analyse des résultats des études peu différenciée (voir également chapitre 4).

3 Réponses aux questions soulevées dans le postulat

3.1 Questions posées

Le postulat 09.3629 du conseiller national Hans-Jörg Fehr (voir chapitre 1.1) soulève des questions fondamentales sur l'avenir du système suisse des médias. Il demande la publication d'un rapport sur la situation présente et à venir de la presse en Suisse, afin de répondre notamment aux questions suivantes: Quelle est la situation économique des éditeurs? Quelles sont les conséquences pour la diversité de l'opinion des récentes vagues de concentration survenues dans le domaine de la presse? Quelles sont les perspectives d'avenir des journaux gratuits et des journaux en abonnement? Quelles sont les répercussions de l'internet sur la presse? Constate-t-on des différences et des spécificités régionales?

Les chapitres suivants reviennent sur les points essentiels mis en avant dans les études (voir chapitre: Etudes sur la situation et l'avenir des médias en Suisse) en se focalisant sur les thèmes les plus importants, conformément aux questions énoncées dans le postulat.

3.2 Situation économique et perspectives d'avenir des médias suisses

Les études esquissent unanimement une image de l'évolution économique du domaine des médias, qui opère une distinction claire entre gagnants et perdants. La presse quotidienne suprarégionale en abonnement, qui cultive un journalisme de qualité avec des articles de fond sur des sujets politiques, apparaît comme la principale perdante. Ce modèle de journalisme se base sur des recherches de longue haleine et propose non seulement une présentation différenciée des faits mais aussi une analyse contextuelle. Depuis le début de la crise financière, il est confronté à des difficultés économiques croissantes, qui pourraient menacer son existence à terme. Les études décrivent le cercle vicieux dans lequel se trouvent les journaux de qualité: comme le lectorat diminue constamment et que la publicité se tourne de plus en plus vers les médias électroniques, les journaux sont contraints de prendre des mesures d'économie et de supprimer des postes, ce qui provoque une baisse de la qualité. Si ce scénario se confirme, on doit s'interroger, à l'instar des auteurs des différentes études, sur la durabilité du financement du journalisme de qualité offert par la presse en abonnement, pourtant si important pour la formation de l'opinion.

A l'inverse, les médias en ligne sont les grands gagnants de cette évolution économique. Relativement récents, attrayants et rapides, ils ont les faveurs des jeunes générations. Ils séduisent aussi le monde de la publicité qui développe des concepts de plus en plus personnalisés grâce à l'interactivité de l'internet. Les annonces dans les journaux tendent à devenir de simples supports publicitaires complémentaires. Elles paraissent de préférence dans la presse gratuite qui, avec ses textes courts et abondamment illustrés, s'apparente à une sorte d'internet imprimé, présenté sous la forme d'un produit journalistique, et s'inscrit parfaitement dans le mode de vie des jeunes.

A l'heure actuelle, la radio et la télévision conservent leur place entre la presse quotidienne et les médias en ligne. La radio et la télévision publiques bénéficient du privilège d'être financées par le produit de la redevance. La société dispose ainsi d'un service public qui contribue à la formation de l'opinion sur des thèmes politiques, économiques et culturels suprarégionaux. Les études sont plus critiques en ce qui concerne le rôle des programmes privés de radio et de télévision dans la formation de l'opinion; ces programmes sont avant tout perçus comme des médias de divertissement complémentaires.

Aucune étude ne conclut cependant que, au vu des difficultés économiques que rencontre la presse quotidienne suprarégionale, l'importante fonction que celle-ci exerce dans le processus de réflexion démocratique pourrait être remplie par d'autres médias, en l'occurrence les programmes de radio et de télévision de la SSR ou des offres régionales en ligne.

3.3 Menaces sur la diversité de l'opinion?

Les études consacrées aux conséquences de la concentration des médias sur la diversité de l'opinion, constatent que le paysage de la presse est dominé par un nombre d'entreprises toujours plus restreint. Cette concentration n'est toutefois pas jugée négative en soi, du moins tant que les différents médias appartenant à une même entreprise représentent plusieurs points de vue et garantissent une forme de pluralisme interne.

Selon les études, la concentration des médias est moins dommageable que les suppressions de postes effectuées par plusieurs éditeurs suite à la baisse des investissements publicitaires consécutive à la crise financière. Ces suppressions entraînent la perte de précieuses connaissances techniques. En outre, le manque de moyens couplé à une pression plus élevée et à des modes de production multimédias conduit à un journalisme superficiel, tous azimuts. Cette situation s'observe aussi dans les journaux qui se sont efforcés jusqu'ici de produire un journalisme de qualité. Le contenu des journaux régionaux en abonnement ressemble toujours plus à celui des journaux gratuits. Quant aux lecteurs, ils sont de moins en moins disposés à acheter un journal et n'ont plus guère conscience du prix que coûte un journalisme de qualité.

L'étude sur la presse régionale analyse le traitement de l'information locale dans plusieurs régions. Ses conclusions quant à la diversité journalistique présentent un tableau contrasté. Les petits journaux régionaux et locaux payants semblent toujours remplir une fonction importante dans la formation de l'opinion. Il n'existe pas pour l'information locale en effet encore de substitut valable à la presse régionale payante, malgré la présence d'offres complémentaires, comme les plateformes en ligne, les radios et télévisions locales ou les journaux régionaux de la SSR.

Toutefois, à l'instar de la presse suprarégionale, la presse régionale connaît aussi une évolution de ses structures qui se caractérise par:

- une concentration économique et journalistique toujours plus marquée;
- une émergence des médias en ligne et des journaux gratuits;
- une diminution des recettes publicitaires;
- une diminution du tirage, du taux de pénétration, de l'importance et de l'autonomie de la presse régionale en abonnement;
- une diminution de l'information politique, notamment sur les activités de la société civile au niveau communal;
- une augmentation des déficits structurels sur le plan de l'information locale;
- une réduction des moyens journalistiques et du personnel;
- un intérêt marqué de la jeune génération pour les médias en ligne et la presse gratuite.

On constate que l'information politique locale est traitée différemment selon les régions. Dans les régions comprenant de grands centres urbains, les journaux couvrent en priorité l'actualité dans ces grandes agglomérations. Ailleurs, les journaux locaux et régionaux publient beaucoup plus d'articles sur les différentes communes situées dans leur zone de diffusion. Cette différence a été observée aussi bien en Suisse alémanique qu'en Suisse romande. La Suisse italienne se trouve dans une situation particulière, relativement confortable: trois journaux régionaux, deux chaînes de télévision, trois programmes de radio de la SSR, deux radios commerciales, une station non commerciale ainsi que de nombreux sites d'information se partagent le marché tessinois. Contrairement aux autres régions de Suisse, il n'existe en outre aucun monopole régional dans le domaine de la presse.

3.4 Répercussions de l'internet sur les autres médias

L'internet a provoqué un changement structurel des médias à plusieurs niveaux. Dans le public, chez les jeunes notamment, il est jugé incontournable. Sur le marché de la publicité, il attire toujours plus les annonceurs, principalement au détriment de la presse quotidienne en abonnement. Enfin, dans le journalisme, l'internet modifie considérablement les processus de production.

Avec les moteurs de recherche, il est devenu extrêmement facile de retrouver des documents. Dans la pratique, l'urgence croissante des délais ne permet pas d'utiliser pleinement toutes les possibilités offertes par l'internet. Dans la plupart des cas, la simple recherche sur Google tend à remplacer le travail d'investigation traditionnel, avec des répercussions négatives sur la qualité et la diversité des contenus.

La concurrence croissante engendrée par les médias en ligne raccourcit considérablement les délais pour tous les autres médias. Les informations sont publiées toujours plus rapidement et souvent sans avoir été filtrées. Les journalistes doivent obéir aux impératifs de l'actualité et publier en ligne les informations entrantes, sans avoir eu le temps d'en vérifier l'exactitude. Un journaliste interrogé dans le cadre de l'étude sur l'internet décrit ainsi cette nouvelle facette de la profession: "On commence par publier l'information en ligne, puis on effectue les vérifications nécessaires. Souvent, on constate alors qu'il s'agissait d'un bobard".

Dans le système des médias, l'auto-référence s'est aussi renforcée avec l'apparition de l'internet. Bien plus que par le passé, les journalistes fondent leurs articles sur les publications de la concurrence, qui se sont multipliées avec les offres en ligne et sont devenues plus facilement accessibles. Ce phénomène, que l'étude décrit comme un symptôme de co-orientation, appauvrit encore le diversité des contenus.

4 Evaluation des mesures de soutien à la presse

4.1 Cadre juridique

En Suisse, le droit constitutionnel n'offre qu'une faible marge de manœuvre pour des mesures de soutien de la presse par le biais de subventions fédérales. Dans un avis établi sur mandat de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (avis du 20 juillet 2004 sur les "Bases constitutionnelles pour un soutien de la Confédération à une fondation pour l'encouragement de la presse suisse"¹⁶), l'Office fédéral de la justice reconnaît que l'Etat contribue à la réalisation de la liberté de la presse – un droit fondamental garanti à l'art. 17, al. 1, de la Constitution fédérale – en encourageant effectivement le pluralisme dans les médias. En effet, la diversité des opinions et des sources d'information est une condition indispensable pour permettre à la presse d'assurer les fonctions prévues dans la Constitution. Toutefois, ni le droit fondamental à la liberté de la presse, ni aucune autre disposition de la Constitution fédérale (art. 103 Cst. sur la structure politique, art. 96, al. 1, Cst. sur la politique en matière de concurrence et art. 39, al. 1, Cst. sur l'exercice des droits politiques) ne confèrent à la Confédération la compétence d'accorder un soutien financier direct à la presse, p. ex. par le biais d'une fondation pour l'encouragement de la presse.

Néanmoins, l'avis de l'Office fédéral de la justice confirme l'existence d'une base constitutionnelle permettant l'attribution de contributions fédérales destinées à la formation et au perfectionnement des professionnels des médias (art. 63 Cst.: Compétences de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles). De même, il reconnaît l'existence d'une base légale suffisante pour soutenir la distribution de la presse, qui relève de la compétence de la Confédération dans le cadre de la réglementation du domaine postal (art. 92 Cst.).

En demandant en 2003 l'introduction dans la Constitution d'une nouvelle disposition en faveur de l'encouragement de la diversité, notamment dans la presse régionale (art. 93a Cst.), la Commission des institutions politiques du Conseil national entendait proposer des mesures plus ciblées que les tarifs préférentiels sur les taxes postales¹⁷ consentis pour l'envoi des journaux et des magazines (art. 15 de

¹⁶ JAAC 69.47

¹⁷ Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 3 juillet 2003: "Initiative parlementaire Médias et démocratie" (2003 4841)

la loi sur la poste). L'article constitutionnel envisagé a été rejeté par le Conseil fédéral le 3 septembre 2003¹⁸, et aucune majorité ne s'est dessinée en sa faveur devant le Parlement¹⁹.

En tant qu'acteurs essentiels du processus démocratique de formation de l'opinion, les médias peuvent malgré tout être encouragés de différentes manières, sans révision de la Constitution, via des mesures d'accompagnement. A cet égard, il convient de mentionner les études sur les changements dans le paysage médiatique ou sur la qualité journalistique; la formation peut également contribuer à améliorer la qualité en favorisant l'éducation aux médias²⁰.

4.2 Evaluation politique

Le Conseil fédéral a reconnu à plusieurs reprises que les médias, notamment la presse, jouent un rôle essentiel dans le processus de la formation démocratique de l'opinion. Une démocratie directe basée sur des structures fédéralistes dépend de l'existence de médias dans lesquels peut s'exprimer la pluralité des opinions. Depuis plusieurs années, en Suisse, mais aussi à l'étranger, le paysage médiatique se caractérise par une tendance à la concentration et à la réduction du nombre de titres de presse, ce qui présente le risque d'une emprise excessive sur la formation de l'opinion publique. Les prévisions ne laissent entrevoir aucun retournement de situation.

Il ne s'agit pas seulement d'une considération quantitative; la démocratie directe requiert un journalisme varié, professionnel et de qualité²¹. Or, certaines conclusions auxquelles aboutissent les études commandées par l'OFCOM sont préoccupantes. Les problèmes financiers et la baisse des ressources journalistiques pourraient remettre en question l'avenir des journaux de qualité. Différents éléments (entre autres la mode des journaux gratuits, l'augmentation de la publicité sur les supports en ligne ou les contraintes financières) semblent encore aggraver les problèmes actuels. Dans le pire des scénarios, faute de moyens financiers suffisants, la presse en abonnement devrait renoncer à couvrir des sujets de politique régionale, nationale ou internationale.

On peut légitimement craindre que le libre jeu des forces du marché ne parvienne pas à garantir à lui tout seul la permanence d'un paysage médiatique varié et de qualité. Dès lors, on est en droit de se demander si des mesures étatiques sont nécessaires pour garantir, dans l'intérêt de la société et de la démocratie, des prestations journalistiques suffisantes. Dans un tel cas, il conviendrait de définir lesquelles. Il s'agit donc d'analyser les instruments d'encouragement existants (chapitre 4.3) et d'explorer de nouvelles pistes possibles (chapitre 4.4).

4.3 Evaluation des mesures d'encouragement existantes

4.3.1 Taxes postales

4.3.1.1 Situation actuelle

Conformément à l'art. 15 de la loi sur la poste, La Poste accorde des tarifs préférentiels aux journaux distribués par les canaux postaux ordinaires (distribution quotidienne). Ces tarifs sont soumis à l'ap-

¹⁸ Réponse du Conseil fédéral du 3 septembre 2003 suite au rapport de la CIP-CN sur l'introduction d'un nouvel art. 93a dans la Constitution fédérale (2003 5697)

¹⁹ Rejet par le Conseil des Etats le 4 octobre 2004, puis, en deuxième lecture, par le Conseil national le 17 mars 2005

²⁰ Voir la réponse du Conseil fédéral du 20 mai 2009 à l'interpellation Widmer Hans 09.3235 "Crise des médias. Que fait la Confédération?", ch. 3

²¹ Réponse du Conseil fédéral du 3 septembre 2003 au rapport de la CIP-CN sur l'introduction d'un nouvel art. 93a dans la Constitution fédérale, ch. 2

probation du DETEC. Par ailleurs, la Confédération subventionne en partie les tarifs d'acheminement de la presse locale et régionale (20 millions) et de la presse associative (10 millions).

Les tarifs préférentiels figurent toujours dans la nouvelle loi sur la poste, adoptée par le Parlement le 17 décembre 2010. Le législateur a décidé de porter la subvention de la Confédération à 30 millions de francs pour la presse locale et régionale et à 20 millions de francs pour la presse associative. Par ailleurs, il a biffé la proposition du Conseil fédéral de ne plus octroyer la subvention au-delà de 2014.

4.3.1.2 Besoin de réformes

Dans son message relatif à la nouvelle loi sur la poste, le Conseil fédéral prend acte du maintien de l'encouragement indirect de la presse, approuvé dans sa forme actuelle par le Parlement en 2007. Néanmoins, il aurait souhaité inscrire dans la loi une échéance pour l'octroi de la subvention. Selon lui, l'instrument du tarif préférentiel ne constitue pas une mesure d'encouragement optimale.

Si le modèle d'encouragement indirect de la presse par le tarif préférentiel est reconduit à long terme, il devrait être revu et adapté.

4.3.2 Taxe à la valeur ajoutée (TVA)

4.3.2.1 Situation actuelle

Grâce à un taux de TVA réduit pour les imprimés, la branche bénéficie d'une réduction de 60 millions de francs par année.

4.3.2.2 Besoin de réformes

Dans son projet du 23 juin 2010 sur la simplification de la TVA (partie B, objet 08.053), le Conseil fédéral prévoyait de supprimer le taux spécial accordé à la presse.

Les conclusions des études commandées par l'OFCOM et les positions de la branche exprimées dans le cadre de la consultation présentent de profondes divergences:

- Les études proposent de renoncer à toute réduction du taux de TVA. Un taux spécial peut certes améliorer la situation économique de la branche en général et des grandes entreprises de médias en particulier. Cette mesure est toutefois trop générale et ne contribue pas véritablement à la diversité de la presse. Les études préconisent de privilégier plutôt des mesures d'encouragement ciblées.
- La branche des médias souhaite maintenir le taux spécial consenti pour les imprimés. Selon elle, la suppression de ce taux entraînerait une nette diminution des tirages de la presse écrite. Le Manifeste politique des médias suisses²² demande même une extension de ce privilège et exige une exonération de la TVA pour tous les acteurs fournissant des contenus journalistiques. La branche argue qu'une telle exonération est déjà pratiquée quasiment partout en Europe. La suppression du taux spécial désavantagerait les éditeurs suisses vis-à-vis de leurs concurrents étrangers et provoquerait une augmentation des charges administratives.

4.3.3 Encouragement dans le domaine des médias électroniques

La LRTV contient une série de mesures d'encouragement directes en faveur des médias électroniques, notamment de la radio et de la télévision. La SSR ainsi que plusieurs programmes privés de radio et de télévision perçoivent une quote-part du produit de la redevance de réception pour la fourniture d'un service public conformément au mandat de prestations constitutionnel (art. 93, al. 2, Cst.). En outre, la LRTV permet de soutenir la qualité dans les médias électroniques et offre une base pour l'encouragement de la recherche dans le domaine des médias et des études d'audience. Contraire-

²² <http://www.schweizermedien.ch/index.php?id=442>

ment à ce qui prévaut dans les médias imprimés, la LRTV prévoit des mesures spécifiques en cas de mise en péril de la diversité de l'offre et des opinions.

4.3.3.1 Soutien de la SSR

La SSR est tenue de fournir un service public large; ses tâches sont esquissées à l'art. 24 LRTV et précisées dans la concession octroyée à SRG SSR idée suisse (concession SSR) le 28 novembre 2007 (FF 2007 8023; dernières modifications: FF 2010 7219). Le mandat concerne en premier lieu les programmes de radio et de télévision nationaux et régionaux-linguistiques; il comprend toutefois aussi d'autres offres journalistiques, telles que les informations en ligne, le télétexte ou les offres complémentaires (art. 25, al. 3, let. b, LRTV et art. 12 concession SSR). Pour la fourniture de ces prestations, la SSR perçoit la part la plus importante du produit de la redevance, soit 1,2 milliard de francs.

4.3.3.2 Quote-part de la redevance

L'art. 38, al. 1, LRTV permet, également dans les régions ne disposant pas de possibilités de financement suffisantes, la diffusion de programmes de radio et de télévision qui contribuent particulièrement à la libre formation de la volonté démocratique et à l'épanouissement culturel. En vertu de la concession qui leur est ainsi octroyée, les diffuseurs concernés sont tenus de fournir certaines prestations. En contrepartie, ils bénéficient du soutien financier de la Confédération, qui se monte à 4% du produit de la redevance de réception des programmes radio et TV (soit en tout 50 millions par année). Le montant de la subvention individuelle est précisé dans la concession. Actuellement, la Confédération soutient directement 23 radios commerciales et non commerciales ainsi que 13 télévisions régionales par le biais de cette mesure.

4.3.3.3 Utilisation gratuite des fréquences

La diffusion par voie terrestre des programmes des médias électroniques est également soutenue. En vertu de l'art. 39, al. 1, de la loi sur les services de télécommunications (LTC; RS 784.10), aucune redevance n'est perçue pour les concessions de radiocommunication destinées à la diffusion de programmes de radio ou de télévision. Cette exonération concerne notamment les radios émettant sur les ondes OUC ainsi que les programmes de radio et de télévision de la SSR et des stations privées diffusés sur les fréquences numériques (T-DAB et DVB-T).

4.3.3.4 Soutien de la formation et du perfectionnement ainsi que de la recherche dans le domaine des médias en vertu de la LRTV

Dans le domaine de la radio et de la télévision, la Confédération peut encourager la *formation et le perfectionnement* des professionnels qui participent à l'élaboration des programmes (art. 76 LRTV). Cette mesure vise à promouvoir indirectement la qualité des offres. Des subventions sont ainsi régulièrement allouées à des instituts de formation et de perfectionnement reconnus. Dans ce domaine, le montant total annuel alloué par la Confédération s'élève à 1 million de francs.

L'art. 77 LRTV permet de financer des *projets de recherche dans le domaine des médias*. Ce type de projets fournit aux autorités et à la branche des indications utiles sur le contenu des programmes, le comportement du public, les tendances du marché, les progrès techniques et le potentiel commercial des innovations. Ces dernières années, les recherches ont porté avant tout sur l'analyse continue des programmes de radio et de télévision de la SSR et des diffuseurs privés. Un financement a également été accordé pour l'analyse des offres en ligne de la SSR et pour la réalisation de sondages auprès du public. Chaque année, 1 million de francs est consacré à ces projets. Ce montant est prélevé sur la redevance de concession annuelle versée par les diffuseurs privés en fonction de leurs recettes publicitaires.

4.3.3.5 Soutien pour la réalisation d'études d'audience

L'art. 78 LRTV permet de soutenir des études d'audience réalisées sur mandat par la Fondation pour les études d'audience. Le financement de cette mesure est assuré par la redevance de réception des

programmes, à hauteur de 2 millions de francs par année. La fondation est chargée de réunir des informations sur la réception et l'utilisation des programmes de radio et de télévision en Suisse.

4.3.3.6 Mesures contre la concentration des médias

Les acteurs du marché de la radio et de la télévision sont soumis à des dispositions spécifiques sur la concentration des médias. Le législateur a estimé que le droit général de la concurrence n'offrait pas de mesures de correction suffisantes pour prévenir les risques de concentration et garantir un régime pluraliste en matière de médias. L'art. 75, al. 1, LRTV prévoit par exemple une série de mesures au cas où des abus commis dans le cadre d'une position dominante sur le marché mettraient en péril la diversité de l'offre et des opinions à la radio ou à la télévision. Ces mesures peuvent s'appliquer aussi bien aux radiodiffuseurs qu'aux autres acteurs du marché de la radio et de la télévision, entre autres les grands groupes de presse. La disposition énoncée à l'art. 44, al. 3, LRTV peut aussi être considérée comme une mesure de lutte contre la concentration des médias; elle précise en effet qu'une entreprise peut détenir au maximum deux concessions de télévision et deux concessions de radio.

4.4 Evaluation d'autres mesures envisageables

4.4.1 Mesures d'encouragement indirectes

4.4.1.1 Formation et perfectionnement des professionnels des médias

En 2003, lors de la consultation relative à la proposition de la CIP-CN d'introduire un nouvel art. 93a dans la Constitution, l'encouragement à la formation et au perfectionnement des professionnels des médias a rencontré un écho positif quasi unanime de la part des cantons, des partis et de la branche des médias²³. De nombreux participants à la consultation ont souscrit à cette proposition qui excluait toute mesure d'encouragement directe, comme un subventionnement des produits de presse.

Certains demandaient toutefois un engagement plus important de la Confédération. Cette exigence n'a pas pu être satisfaite. La disposition constitutionnelle souhaitée par la CIP-CN a été rejetée définitivement en 2005.

Les récentes études scientifiques montrent que cette demande est toujours d'actualité. Cette mesure d'encouragement permettrait de garantir la qualité des contenus et de remédier à la baisse de qualité mise en exergue.

Il convient donc d'examiner l'éventualité d'un engagement plus important de la Confédération dans ce domaine:

- Juridiquement, il est déterminant qu'un soutien à la formation et au perfectionnement des professionnels des médias se fonde sur la compétence constitutionnelle de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles (art. 63 Cst.).
- Sur le fond, une meilleure formation répond principalement au souhait d'améliorer la qualité. Contrairement à d'autres mesures d'encouragement, l'Etat ne peut en aucune manière peser sur le processus de formation de l'opinion. La question du choix entre contenus souhaitables et non souhaitables ne se pose pas non plus.

²³ Résumé des résultats de la consultation relative à une nouvelle disposition constitutionnelle sur la politique des médias (art. 93a Cst.), juin 2003, ch. 3.5.3 (http://www.bakom.admin.ch/themen/radio_tv/00509/01188/01191/index.html?lang=fr)

4.4.1.2 Mesures de réduction des coûts (TVA, papier journal, etc.)

Comme exposé ci-dessus, une mesure de réduction, financièrement déterminante est appliquée dans le domaine de la TVA (chapitre 4.3.2). D'autres propositions allant dans le même sens sont en discussion, par exemple une baisse des prix et des taxes douanières pour le papier journal ou une diminution des tarifs postaux et ferroviaires, en relation avec la production et la distribution des journaux – diminution plus importante que celle consentie actuellement par La Poste.

Toutes ces mesures ont certes l'avantage de ne pas influencer sur la ligne éditoriale des médias concernés. Il ne s'agit toutefois que de subventions peu ciblées, accordées selon le principe de l'arrosoir. En outre, la baisse des prix du papier et la diminution des tarifs ferroviaires pour le transport des journaux exigeraient la création d'une base constitutionnelle.

4.4.1.3 Encouragement à l'éducation aux médias

Pour de nombreux spécialistes, une bonne maîtrise des médias et des autres sources d'information est une compétence essentielle pour une vie réussie dans une société de l'information développée comme la Suisse. Il ne suffit toutefois pas de prendre conscience des risques engendrés par les nouveaux médias, comme la pornographie infantine, les représentations excessives de la violence ou les escroqueries liées aux transactions bancaires en ligne. Les capacités désignées par le terme "éducation aux médias" sont plus vastes. Il faut être à même de comprendre, d'analyser et, le cas échéant, de mettre en œuvre des présentations plus complexes dans les médias et les autres sources d'information. Il est nécessaire non seulement de disposer de bonnes connaissances linguistiques, mais aussi d'être capable de détecter, dans un flux d'informations sans cesse croissant, l'information pertinente et adéquate pour soi-même.

Tâche complexe et fondamentale sur le plan socio-politique, l'encouragement à l'éducation aux médias implique la coordination de tous les moyens nécessaires. En comparaison des pays voisins, la Suisse n'est pas très avancée dans ce domaine, principalement à cause de la structure fédéraliste de son système d'éducation, qui engendre inévitablement des réserves face à des mesures d'encouragement uniformes et déterminantes. Vu l'essor des médias, il conviendrait néanmoins d'examiner l'introduction d'une base légale fédérale permettant l'encouragement à l'éducation aux médias.

4.4.2 Mesures Directes

4.4.2.1 Taxe sur les journaux gratuits et encouragement ciblé de la presse indépendante

Le 20 mai 2009, dans sa réponse à une motion 09.3302 du conseiller national Luc Barthassat "Soutenir la presse indépendante par une taxe des journaux gratuits", le Conseil fédéral relève qu'un encouragement direct de la presse payante n'est pas envisageable actuellement, que ce soit au niveau constitutionnel ou politique. Par ailleurs, rien n'indique qu'une taxe sur les journaux gratuits parvienne à retarder les changements auxquels fait face la presse, ni à garantir durablement la diversité dans ce média.

4.4.2.2 Soutien de l'Agence Télégraphique Suisse

Face au flux d'informations sur l'internet, les médias doivent pouvoir disposer de sources sérieuses, reconnues et crédibles. Ils restent donc tributaires des agences de presse pour couvrir leurs besoins d'informations et fournir à leur public des services fiables. L'Agence Télégraphique Suisse (ATS) est une entreprise privée, détenue en majorité par ses clients. Dans le paysage suisse des médias, elle dispose d'un monopole de fait sur les informations issues d'agences de presse. Comme fournisseur de contenus politiques, économiques, culturels et sociaux, elle joue un rôle central, à même de garantir un flux suffisant d'informations sur des événements internationaux et nationaux, mais aussi régionaux.

Dans ses réponses au postulat 10.3207 du conseiller national Daniel Brélaz "Agence Télégraphique Suisse. Nouvelle source de financement"²⁴ et à l'interpellation 09.4025 de la conseillère aux Etats Géraldine Savary "Crise à l'ATS. Menace sur la diversité des langues et de l'information?"²⁵, le Conseil fédéral reconnaît le rôle essentiel de l'ATS. En 2010, lors du renouvellement de la convention sur les prestations passée avec l'ATS, la Confédération a insisté pour que soit introduite une clause exigeant une meilleure qualité linguistique, en particulier pour les prestations en allemand, en français et en italien.

La Confédération est un client important de l'ATS, à qui elle commande des prestations pour 3 millions de francs par année. Cette somme correspond au prix des prestations fournies; il ne s'agit pas d'une subvention étatique. Pour le Conseil fédéral, il ne paraît pas opportun de subventionner une agence de presse privée avec les deniers publics. Des considérations d'ordre juridique et politique s'opposent d'ailleurs à une telle démarche. Le soutien financier d'une agence de presse nécessiterait une base constitutionnelle claire, ce qui n'est pas le cas actuellement. En outre, la seule agence de presse suisse risquerait de se retrouver dans une situation inquiétante de dépendance vis-à-vis de l'Etat.

4.4.2.3 Soutien ciblé (sélectif) des produits de presse et des éditeurs de presse

En complément ou en remplacement d'un soutien généralisé des journaux payants, le subventionnement de produits de presse spécifiques de qualité pourrait également entrer en ligne de compte. Les études proposent par exemple de soutenir certains journaux ou magazines par le biais de subventions ciblées ou de crédits à des conditions préférentielles. Elles préconisent notamment la création d'une "Fondation pour le pluralisme en Suisse". En soutenant des projets spécifiques, cette dernière apporterait une contribution directe à la diversité des opinions.

Comme mentionné ci-dessus au chapitre 4.1, l'introduction de mesures d'encouragement directes nécessiterait au préalable une modification de la Constitution fédérale.

Outre ces considérations juridiques, il existe aussi des objections d'ordre matériel. En septembre 2003, dans son commentaire sur l'introduction d'un nouvel article constitutionnel (art. 93a Cst.), le Conseil fédéral constate que toute mesure visant à maintenir des structures existantes a peu de chances d'aboutir. La promotion d'une presse pluraliste et de qualité dans les régions nécessiterait des moyens beaucoup trop élevés pour les pouvoirs publics. De plus, elle pourrait porter atteinte à l'indépendance de la profession, ce qui pose problème d'un point de vue démocratique. Un soutien ciblé de certains produits serait encore plus délicat que des mesures en faveur de l'ensemble de la presse payante. En effet, comment empêcher que l'Etat influence le processus de formation de l'opinion en accordant un traitement préférentiel à certains médias. Même si, les autorités s'efforcent de répartir les moyens financiers sans tenir compte des opinions ou des tendances politiques dominantes publiées dans un média, il est extrêmement difficile de définir des critères de sélection à la fois pertinents et neutres.

Les études cherchent à répondre à ces objections en proposant que l'allocation des contributions ne soit pas l'affaire des autorités, mais d'une fondation. Cette solution permettrait de garantir l'indépendance vis-à-vis de toute ingérence de l'Etat ou d'organismes privés. Toutefois, comme le montrent les résultats de la consultation sur les études, les mesures d'encouragement directes se heurtent à la résistance d'une part importante de la branche des médias (voir chapitre 2.9.5).

Dans les faits, même le modèle de la fondation ne pourrait pas empêcher que des produits de presse bénéficiant d'une subvention étatique ne subissent des pressions politiques suite à la publication d'ar-

²⁴ http://www.parlament.ch/f/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103207

²⁵ http://www.parlament.ch/f/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20094025

articles critiques et se voient menacés (par exemple dans des interventions parlementaires) d'une réduction ciblée des moyens qui leur sont alloués.

4.4.2.4 Autres mesures directes envisageables: l'exemple autrichien

D'autres mesures directes sont envisageables sur la base des expériences réalisées à l'étranger, en particulier en Autriche. En 2004, ce pays a procédé à une restructuration des mesures d'encouragement de la presse et du journalisme. Depuis, il est considéré comme un pionnier dans le développement et la mise en œuvre d'un subventionnement moderne de la presse. En 2010, l'Autriche a consacré un budget, relativement modeste en comparaison européenne, de 19 millions d'euros au financement de mesures d'encouragement directes et indirectes (p. ex. introduction d'un taux de TVA réduit pour les imprimés).

En 2010, l'Autriche a dépensé 6,5 millions d'euros pour promouvoir la diversité de la presse quotidienne dans les états fédérés. Elle soutient des journaux qui traitent de sujets politiques, ont un tirage de 100 000 exemplaires au maximum et n'occupent pas de position dominante dans leur zone de diffusion (soutien à un système de presse pluraliste). Les titres à faible tirage sont encouragés de manière plus que proportionnelle. Les journaux de qualité, comme Standard, ont reçu des montants supérieurs à 1 million d'euros.

En 2009, l'Autriche a dépensé 1,7 millions d'euros pour promouvoir la qualité de la presse et assurer son avenir. Ces dépenses ont été allouées à un paquet de mesures destinées aux journaux quotidiens et hebdomadaires, entre autres le soutien à la formation des futurs journalistes, la promotion d'académies de journalistes, l'encouragement à la création de postes de correspondants à l'étranger (jusqu'à 40 000 euros par journal) ainsi que la promotion de la lecture.

5 Bilan et suite du processus

5.1 Différentes options

Vu l'évolution qui se dessine sur le marché des médias, il convient de déterminer dans quelle mesure les médias peuvent encore assurer la fonction qui leur est assignée. Il s'agit avant tout de se demander comment la politique conçoit la fonction étatique et démocratique des médias, également dans de nouvelles conditions de marché. Si le cadre nécessaire à l'accomplissement de cette mission spécifique ne pouvait plus être garanti, l'Etat devrait examiner si et jusqu'à quel point une intervention est possible. Suite à l'analyse de la situation de la presse en Suisse et à l'évaluation des différentes mesures envisageables, trois options peuvent être retenues. Chacune implique des degrés de réglementation différents.

Première option: statu quo

- Les actuelles mesures indirectes et ponctuelles sont jugées suffisantes. Les tarifs préférentiels sur les taxes postales viennent d'être réglementés dans le cadre de la loi sur la poste; les discussions sur une modification du taux de TVA sont en cours. Les projets visant à développer la formation et le perfectionnement des professionnels des médias ne sont pas encore au point.

Deuxième option: mesures dans le cadre constitutionnel existant

- D'éventuelles mesures d'encouragement supplémentaires sont examinées dans le cadre de l'ordre constitutionnel existant. Il s'agirait notamment de développer la formation et le perfectionnement des professionnels des médias, de revoir les tarifs préférentiels sur les taxes postales ou de redéfinir la TVA.

Troisième option: analyse détaillée dans une optique globale de politique des médias

- Un concept d'encouragement global pourrait être établi afin d'assurer le rôle et la fonction des médias dans l'Etat. Dans ce cas, il faut tenir compte des relations parfois complexes de la presse avec les autres catégories de médias, notamment la communication en ligne et les médias audiovisuels. Des mesures d'encouragement directes (p. ex. le subventionnement des moyens journalistiques destinés au traitement de l'information essentielle à la formation de l'opinion démocratique) ainsi qu'un soutien de l'éducation aux médias sont également envisageables. Au besoin, une nouvelle disposition constitutionnelle pourrait être introduite afin d'attribuer à la Confédération les compétences nécessaires en la matière.

5.2 Prochaines étapes: autorégulation et nouvel état des lieux

L'analyse ci-dessus identifie des tendances potentiellement problématiques à moyen et à long terme en ce qui concerne la diversité et la qualité des médias. La réaction doit toutefois provenir en premier lieu des médias eux-mêmes. C'est à eux de rechercher des solutions appropriées pour faire face au changement de structure en cours et aux difficultés qui l'accompagnent. Les médias sont notamment appelés à créer une base financière solide pour les offres d'information en ligne, à améliorer les conditions de travail des journalistes et à garantir la qualité dans les médias en ligne.

Le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité d'intervenir à l'heure actuelle et mise sur la responsabilité propre et les capacités d'autorégulation des médias. En conséquence, il privilégie la première option (statu quo).

Le Conseil fédéral va suivre attentivement l'évolution de la situation des médias et réalisera un nouvel état des lieux dans quatre ans. Si, à ce moment-là, il devait conclure que les efforts fournis par les médias ne suffisent pas pour garantir des prestations indépendantes d'un point de vue étatique et démocratique, il envisagera alors de prendre des mesures telles que prévues dans les options 2 et 3.

6 Annexe

6.1 Etudes scientifiques sur l'avenir des médias en Suisse

6.1.1 Perspectives économiques pour les médias dans la société de l'information en Suisse

Réalisation: Edi Kradolfer, Ueli Custer, Matthias Künzler

Coûts: 47 174 francs

Méthode: L'étude passe en revue de nombreuses données différentes. L'évolution économique est décrite sur la base des sources suivantes: statistique sur la taxe à la valeur ajoutée de l'Administration fédérale des contributions; recensement de l'Office fédéral de la statistique; statistiques douanières de l'Administration fédérale des douanes; enquête sur le ménage et le revenu de l'Office fédéral de la statistique; étude *medienbudget.ch* de l'Association médias suisses; statistique publicitaire de la Fondation statistique suisse en publicité.

Pour l'analyse de l'utilisation, de la diffusion et de l'offre des médias, voici d'où proviennent les données: MACH Basic et MACH Consumer; statistique sur les tirages de Recherches et études des médias publicitaires REMP; statistique sur la presse de l'Association médias suisses; banques de données *Mediaperformance* et *Mediaprint* de l'Association des Sociétés Suisses de Publicité ASSP; données de *Radiocontrol*, *Telecontrol*, *Establishment Survey* et *New Establishment* de *Mediapulse* Fondation pour les études d'audience; étude *KommTech* de *Publica Data* et *Interessengemeinschaft Elektronische Medien IGEM*; *NetMetrix* de REMP et *Mediapulse*²⁶.

6.1.2 La branche suisse des médias en 2015

Réalisation: IMPZ (Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung de l'Université de Zurich), direction du projet Gabriele Siegert et Björn von Rimscha

Coûts: 46 228 francs

Méthode: Deux méthodes de prévision différentes ont été utilisées. La première repose sur des données économiques provenant de diverses sources (méthode quantitative) et la deuxième sur les scénarios d'avenir élaborés au cours des quatre ateliers qui ont regroupé des représentants de la presse, de la radiodiffusion (radio et télévision) et des médias en ligne, ainsi que des observateurs indépendants (méthode qualitative).

Il n'est pas possible de fusionner directement les résultats des deux méthodes, qui sont trop différentes. Toutefois, comme dans tous les ateliers la question du financement des divers médias a été qualifiée d'élément primordial pour l'évolution jusqu'en 2015, les auteurs de l'étude ont utilisé les prévisions en matière de recettes publicitaires pour estimer la probabilité des scénarios élaborés lors des ateliers²⁷.

6.1.3 Concentration des médias et diversité des opinions

Réalisation: FöG (institut zurichois de recherche sur le public et la société), E. Kamber et K. Imhof

Coûts: 109 598 francs

²⁶ *Blick-Newsroom* (*Blick*, *Blick am Abend*, *Sonntagsblick*, *blick.ch*); *AZ-Medien* (*Aargauer Zeitung*, *azonline.ch*, sans *Tele M1*).

²⁷ *Blick-Newsroom* (*Blick*, *Blick am Abend*, *Sonntagsblick*, *blick.ch*); *AZ-Medien* (*Aargauer Zeitung*, *azonline.ch*, sans *Tele M1*).

Méthode: Analyse de la taille et de la situation du marché de la presse en Suisse à l'aide de données secondaires de l'année 2009, dans le but de mettre en évidence la structure de la presse. L'étude des contenus des principaux journaux en français, allemand et italien a permis d'évaluer la diversité des informations et des opinions dans les rubriques internationale, nationale et économique. Ont été pris en considération les titres dont le tirage correspondait à au moins un demi-pourcent de la population de la région linguistique considérée. L'analyse a aussi été effectuée sur la base de deux exemples: la couverture de l'affaire libyenne (prise d'otage) et celle de la réforme de la santé (LAMal) du 8 juin au 4 juillet 2010. En complément, la situation dans deux régions a été étudiée de manière plus approfondie (Suisse du nord-ouest et Suisse du sud-est)²⁸.

6.1.4 Conséquences de la concentration des médias et de la crise des médias sur la diversité des opinions dans certaines régions de Suisse

Réalisation: Swiss Centre for Studies on the Global Information Society SwissGIS; direction du projet Werner A. Meier; Martina Leonarz (Suisse alémanique), Cinzia Dal Zotto (Suisse romande); Benedetta Prario, Pietro Russi (Suisse italienne); Josef Trappel (comparaison avec l'Allemagne et l'Autriche)

Coûts: 130 900 francs

Méthode: Le projet compare les différences entre les régions. Les prestations journalistiques ont été analysées dans plusieurs types de régions: régions urbaines ou rurales; régions en situation supposée de monopole; régions ouvertes ou isolées. Toutes les régions linguistiques ont été prises en compte. Parmi les 65 régions définies par la société de recherche sur les médias Publicom, 19 ont été retenues pour l'étude: 8 en Suisse alémanique, 7 en Suisse romande et 4 en Suisse italienne²⁹. Une fiche signalétique a été établie pour chaque région, avec des données sur la population, les communes, les médias, les maisons d'édition et l'utilisation des médias. Les principaux journaux de chaque région ont été soumis tout d'abord à une analyse structurelle, puis à une analyse approfondie des contenus, notamment des articles de fond. Les comptes rendus des sessions des parlements cantonaux ont fait l'objet d'une évaluation séparée et ont aussi été comparés avec les procès-verbaux des débats. L'étude a été complétée par des entretiens avec des professionnels des médias ayant un pouvoir décisionnel ou d'excellentes connaissances de la région, ainsi qu'avec 30 personnalités politiques qui se sont exprimées sur les informations diffusées par les principaux journaux de leur région³⁰.

²⁸ Blick-Newsroom (Blick, Blick am Abend, Sonntagsblick, blick.ch); AZ-Medien (Aargauer Zeitung, azone.ch, sans Tele M1).

²⁹ Régions analysées: Suisse alémanique: 1) Oberland zurichois (Bezirke Uster, Pfäffikon, Hinwil); 2) Thurgovie (Frauenfeld, Kreuzlingen, Steckborn, Weinfelden); 3) Schaffhouse (Schaffhausen, Diesenhofen, Unterklettgau, Oberklettgau, Schleithelm, Reiat, Stein); 4) Bâle (Basel-Stadt, Arlesheim, Laufen, Thierstein, Dorneck); 5) Berne (Bern, Schwarzenburg, Seftigen, Laupen, Fraubrunnen); 6) Willisau / Sursee; 7) Seeland (Biel, Erlach, Aarberg, Nidau, Büren); 8) Haut-Valais (Brig, Leuk, Visp, Raron, Goms). Suisse romande: 1) Genève; 2) La Broye (Avenches, Oron, La Broye, Payerne, Moudon); 3) Neuchâtel (Boudry, Neuchâtel, Val de Travers, Val-de-Ruz); 4) La Chaux-de-Fonds (La Chaux-de-Fonds, Le Locle); 5) Martigny (Entremont, Martigny, Saint-Maurice); 6) Nyon (Morges, Aubonne). Suisse italienne: 1) Bellinzone (Bellinzona, Moesa); 2) Locarnese (Locarno, Valle Maggia); 3) Luganese; 4) Mendrisiotto.

³⁰ Blick-Newsroom (Blick, Blick am Abend, Sonntagsblick, blick.ch); AZ-Medien (Aargauer Zeitung, azone.ch, sans Tele M1).

6.1.5 Effets de l'internet sur la pratique journalistique et sur les normes professionnelles du journalisme

Réalisation: Institut für Angewandte Medienwissenschaft de la Zürcher Hochschule Winterthur; direction du projet: Guido Keel, Vinzenz Wyss, Annina Stoffel, Mirco Saner

Coûts: 52 000 francs

Méthode: La présente étude repose à la fois sur des entretiens dirigés et sur l'observation de rédactions dans le domaine de la presse écrite, de la télévision et des publications en ligne. Le critère de sélection était l'état de la production transmédia ou totalement convergente. L'étude distingue trois types de rédactions: 1) rédactions indépendantes³¹; 2) rédactions transmédia avec une exploitation multiple des contenus numérisés et un contrôle des plateformes par exemple depuis le *newsdesk* (étroite collaboration entre les divisions)³²; 3) intégration totale, les journalistes ou les équipes chargés du traitement des sujets élaborent des contenus destinés à plusieurs plateformes³³.

6.1.6 Evaluation de l'aide à la presse et modèles alternatifs (Ecoplan; postulat 09.3980)

Réalisation: Ecoplan; auteurs: Eliane Kraft, Thomas Bachmann, Felix Walter

Coûts: 60 000 francs

Méthode: Des méthodes quantitatives et qualitatives ont été combinées. Pour le volet quantitatif, l'analyse a reposé sur des données de la Poste relatives, pour chaque titre transporté, à son chiffre d'affaires, à ses coûts et aux caractéristiques du titre, sur des données de diffusion tirées de la base de données MediaPerformance de l'Association des sociétés suisses de publicité (ASSP) ainsi que sur des données statistiques. Pour le volet qualitatif, elle a reposé sur des entretiens avec les parties prenantes (La Poste Suisse et l'Association Médias Suisses), sur une analyse du contenu des procès-verbaux des délibérations des Chambres fédérales sur l'initiative parlementaire CIP-CN 06.425 "Encouragement de la presse par une participation aux frais de distribution" et sur les résultats d'un atelier d'experts réunissant des chercheurs en sciences des médias et de la presse³⁴.

³¹ Schaffhauser Nachrichten, Le Nouvelliste, 20 Minuten, 20min.ch, TeleZüri, Tele M1.

³² Tages-Anzeiger, Newsnetz; 24 heures.

³³ Blick-Newsroom (Blick, Blick am Abend, Sonntagsblick, blick.ch); AZ-Medien (Aargauer Zeitung, azone.ch, sans Tele M1).

³⁴ Blick-Newsroom (Blick, Blick am Abend, Sonntagsblick, blick.ch); AZ-Medien (Aargauer Zeitung, azone.ch, sans Tele M1).