



1^{er} février 2021

Aide aux médias – propositions diverses

Rapport complémentaire à la CTT-N

Contenu

1	Contexte	2
2	Explications des propositions	2
2.1	Proposition n° 38	2
2.2	Proposition n° 51	3
2.3	Proposition n° 43	5
2.4	Proposition n° 44	6
2.5	Proposition n° 46	8
2.6	Proposition n° 48	9
2.7	Proposition n° 49	11



1 Contexte

Lors de ses séances des 30 juin et des 24 et 25 août 2020, le Conseil national des transports et des télécommunications (CTT-N) a commencé à examiner le train de mesures en faveur des médias électroniques (20.038). L'OFCOM a déjà rédigé deux rapports complémentaires: "Aide aux médias en ligne", du 13 août 2020, et " Aide aux médias en ligne: autres bases de calcul", du 30 octobre 2020. Alors que les débats sur des détails de la loi sur la poste et de la loi sur la radio et la télévision étaient en cours, lors de la séance du 9 novembre 2020, la CTT-N a demandé à l'administration d'examiner 7 propositions pour la séance des 15 et 16 février 2021, et l'a chargée de présenter un rapport complémentaire sur l'aide aux médias en ligne.

La SSR et l'agence de presse Keystone ATS ont été associées pour le traitement de la proposition n° 46. En ce qui concerne la proposition n° 48, comme pour le rapport complémentaire du 30 octobre 2020, l'Association Médias Suisses a été contactée; il a également été possible d'utiliser des informations de l'association Médias d'Avenir qui étaient déjà disponibles pour le rapport complémentaire susmentionné. L'Administration fédérale des contributions a été consultée sur la proposition n° 49. La formulation relative à la proposition n° 43 a été discutée avec l'Office fédéral de la justice et l'Administration fédérale des finances.

2 Explications des propositions

2.1 Proposition n° 38

La CTT-N demande de limiter les classes de chiffres d'affaires et le pourcentage de la subvention y relatif pour les médias en ligne à l'art. 2, al. 3, du projet de loi fédérale sur l'aide aux médias en ligne (P-LFML). Cette mesure permettrait de restreindre la compétence au niveau de l'ordonnance.

Le projet LFML prévoit que le Conseil fédéral fixe le montant de la contribution. Celle-ci ne doit pas s'élever à plus de 80% du chiffre d'affaires imputable. Le Conseil fédéral doit prévoir un modèle de soutien dégressif et prendre en compte la taille et la structure du marché dans les régions linguistiques (cf. art. 2, al. 2 et 3 P-LFML).

Dans le rapport complémentaire du 13 août 2020, l'OFCOM a présenté un modèle possible, établi après un bref sondage auprès de la branche. Les données collectées n'étaient pas exhaustives. Sur la base des chiffres obtenus, l'OFCOM a réparti les médias en ligne en 11 groupes, allant des médias les plus petits (chiffre d'affaires jusqu'à 100'000 francs) aux médias les plus importants (chiffre d'affaires supérieur à 50 millions). La gradation en pour-cent a été fixée de 80% à 2.5%. Ce paramètre et un chiffre d'affaires minimal différent selon les régions linguistiques permettent d'obtenir un résultat équilibré: avec ce modèle, la subvention serait répartie pratiquement à parts égales entre les petits fournisseurs de médias indépendants et les grands, les régions linguistiques pourraient être prises en compte de manière appropriée (DE 66%, FR 23%, IT%, RR 1%) et les médias ayant une faible audience potentielle seraient aussi pris en considération.

A défaut de données chiffrées résolument fiables et étant donné que les chiffres d'affaires peuvent fortement fluctuer ces prochaines années, le projet renonce à réglementer davantage de détails au niveau de la loi. Toutefois, il pose déjà plusieurs exigences à l'intention de l'auteur de l'ordonnance, qui ont été pleinement prises en compte pour établir le modèle expliqué dans le rapport complémentaire du 13 août 2020.

Dans sa proposition, la Commission critique le fait qu'il existe un facteur de 32 entre 80% et 2.5%. Il convient de relever toutefois que les différences de revenus sont en réalité bien plus grandes: entre les médias les plus petits, avec un chiffre d'affaires de 100'000 francs ou moins, et les grands, avec un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions de francs, le facteur est de 500 et plus. Vu ainsi, une dégression entre 80% et 2.5% ne paraît donc pas inappropriée.

Il serait possible de donner suite à la demande formulée dans la proposition en fixant à l'art. 2 P-LFML des pourcentages maximaux et minimaux inférieurs au facteur de 32, par exemple 70% respectivement 3.5%, ce qui correspondrait à un facteur de 20. Cette solution avantagerait cependant fortement les grands fournisseurs de médias. En effet, si une entreprise avec un chiffre d'affaires de 100'000 francs ou moins reçoit une subvention à hauteur de 70% au lieu de 80%, la différence est de 10'000 francs, tandis que la différence serait de 500'000 francs pour une entreprise avec un chiffre d'affaires de 50 millions ou plus si le soutien minimal était fixé à 3.5% au lieu de 2.5%.

L'art. 2, al. 2, P-LFML serait modifié comme suit:

² Le Conseil fédéral fixe le montant de la contribution sous la forme d'un pourcentage du chiffre d'affaires imputable; ce pourcentage s'élève au plus à 80 70% et au moins à 3.5%. Ce faisant, il prend en considération la taille et la structure du marché de chaque région linguistique.

L'OFCOM recommande de fixer ces ajustements au niveau de l'ordonnance pour que la réglementation puisse être adaptée rapidement en fonction de l'évolution de la situation. Les ajustements doivent être déterminés sur la base d'un sondage auprès de la branche actuel et complet. Les milieux politiques, les cantons et les cercles intéressés peuvent s'exprimer sur l'ordonnance dans le cadre de la consultation.

2.2 Proposition n° 51

La CTT-N demande que les conditions donnant droit aux contributions prévues à l'art. 1, al. 2, let. a-k, P-LFML, soient définies plus précisément afin de respecter le principe de légalité (art. 164 Cst.). Le projet contient de nombreuses dispositions légales extensives et indéterminées ("principalement", "en permanence", "part adéquate", "épanouissement [...] physique"). L'auteur de l'ordonnance aurait pratiquement les mains libres, ce qui est contraire au principe selon lequel une norme de délégation doit présenter un degré de précision minimum. Il lui appartiendrait de déterminer l'éligibilité à l'aide, ce qui est contraire à l'art. 164 Cst. En outre, les critères ne seraient guère justiciables.

Il convient de noter d'emblée que, selon le Tribunal fédéral, la précision requise par le principe de légalité ne peut être déterminée de manière abstraite, mais dépend notamment de la multiplicité des situations à régler, de la complexité et de la prévisibilité de la décision à prendre dans le cas particulier (voir p. ex. ATF 139 II 243, E. 10, p. 252). En général, les exigences relatives à la précision de la base juridique sont moins strictes dans le domaine de la gestion des prestations (voir p. ex. ATF 138 I 378, E. 7.2, p. 392), dont fait partie aussi le train de mesures en faveur des médias. Jusqu'à un certain point, l'imprécision des normes peut également être compensée par des garanties procédurales (voir p. ex. ATF 127 V 431, E. 2.b/cc, p. 435). La branche des médias en particulier est confrontée à des conditions de marché et à des habitudes d'utilisation volatiles et doit constamment évoluer; les évolutions dans la branche ne sont que difficilement prévisibles.

Une réglementation au niveau de l'ordonnance permet de réagir rapidement aux évolutions. En outre, la branche peut prendre position expressément dans le cadre de la procédure de consultation; le processus législatif étant actuellement déjà bien avancé, il n'y a que la possibilité de lancer des auditions. A titre de comparaison, les conditions à remplir pour obtenir l'aide indirecte à la presse ne sont pas définies au niveau de la loi, mais seulement au niveau de l'ordonnance. En outre, aussi bien pour l'aide indirecte à la presse que pour le soutien aux médias en ligne, il existe des garanties procédurales qui requièrent une justification suffisante des décisions négatives ainsi qu'un contrôle judiciaire. Dans ce contexte, on peut admettre que les dispositions proposées par le Conseil fédéral respectent le principe de légalité.

Le Conseil fédéral a déjà exposé en détail dans le message comment il entend préciser, dans les dispositions d'exécution, les conditions d'octroi:

Le critère selon lequel les offres doivent être *destinées principalement à un public suisse* (art. 1, al. 2, let. b, P-LFML) est fondé sur la finalité de l'aide indirecte à la presse ("quotidiens et hebdomadaires [...] diffusés principalement en Suisse", art. 36, al. 1, let. c, ordonnance sur la poste [OPO]), à savoir que *l'offre doit s'adresser en premier lieu à un public ayant un lien avec la Suisse*. La nationalité du public n'est pas pertinente: le terme "public suisse" ne recouvre pas uniquement les citoyens suisses, mais englobe toute la population vivant en Suisse. Fixer un certain pourcentage de "diffusion", comme cela se fait dans la pratique pour l'aide indirecte à la presse (75% du tirage doit être distribué en Suisse), n'est toutefois pas adapté aux médias en ligne.

Ce critère pourrait être clarifié en précisant que le paiement pour l'offre provient principalement d'un public ayant un lien avec la Suisse. Cette solution serait la plus proche du critère de l'aide indirecte à la presse (75% du tirage des journaux et hebdomadaires en abonnement diffusé en Suisse).

L'art. 1, al. 2, let. b, P-LFML, pourrait être précisé comme suit:

b. l'offre s'adresse principalement à un public suisse et les recettes réalisées auprès du public proviennent en majeure partie d'un public ayant un lien avec la Suisse

Le critère de *l'actualisation constante de la partie rédactionnelle* (art. 1, al. 2, let. c, P-LFML) découle également de l'aide indirecte à la presse, qui exige une parution quotidienne ou hebdomadaire du journal ou du périodique. Seules les offres dont *le contenu présente un certain lien avec l'actualité* devraient donc être soutenues. Afin de préciser le terme "*constante*", se référer, par analogie à l'aide indirecte à la presse, à la fréquence quotidienne ou hebdomadaire de parution des exemplaires (voir art. 36, al. 1, let. d, OPO) convient pour la presse écrite, mais moins pour les médias en ligne. En effet, l'actualisation constante est une caractéristique constitutive des médias d'information en ligne, qui ne sont précisément pas des offres statiques. Par conséquent, le terme "constant" pourrait être supprimé, car autrement l'offre en ligne ne trouverait certainement pas de public disposé à payer. Le critère pourrait se limiter à exiger *l'actualisation de la partie rédactionnelle*. De manière générale, ce critère devrait rester ouvert pour inclure de nouvelles formes de médias d'actualité en ligne pour lesquelles il existe un public prêt à payer.

L'art. 1, al. 2, let. c, P-LFML, pourrait être modifié comme suit:

c. la partie rédactionnelle de l'offre est actualisée

Le critère selon lequel *l'offre contient principalement des informations sur les réalités politiques, économiques et sociales* (art. 1, al. 2, let. e, P-LFML) découle également de l'aide indirecte à la presse: seules les offres s'adressant à un large public et portant sur des thèmes variés relevant spécifiquement des domaines de la politique, de l'économie et de la société doivent être soutenues. En d'autres termes, les offres qui s'adressent en premier lieu à un public spécialisé ou professionnel sont exclues (voir art. 36, al. 1, let. g, OPO). En ce qui concerne l'aide indirecte à la presse, il existe une pratique ancienne du Tribunal fédéral sur la notion de presse généraliste subventionnée et d'offres spécialisées ou professionnelles non éligibles (voir ATF 2C_568/2009 du 21 avril 2010), sur laquelle devrait également reposer l'aide aux médias en ligne. Comme dans le cas de l'aide indirecte à la presse, où la presse généraliste doit être distinguée de la presse spécialisée ou professionnelle, l'impression générale devra être prise en compte. A cet égard, la jurisprudence du Tribunal fédéral peut servir de référence.

Bien que l'intention, avec la formulation actuelle, soit déjà de suivre la pratique du Tribunal fédéral en ce qui concerne ce critère, celui-ci pourrait se référer encore plus étroitement à l'aide indirecte à la presse.

L'art. 1, al. 2, let. e, P-LFML, pourrait être modifié comme suit:

e. la partie rédactionnelle de l'offre contient principalement des informations sur les réalités politiques, économiques et sociales s'adresse principalement à un large public et couvre des thèmes variés, notamment dans les domaines de la politique, de l'économie et de la société. Les offres destinées à un public spécialisé ou professionnel sont exclues.

Le critère de l'adaptation d'une *proportion adéquate de contenus aux besoins des handicapés sensoriels* (art. 1, al. 2, let. j, P-LFML) se base sur la réglementation correspondante pour certains diffuseurs TV dans la LRTV (voir art. 7, al. 3, LRTV). A l'art. 8, al. 2, ORTV, cette réglementation a été clarifiée en vertu du principe de proportionnalité, de sorte que les diffuseurs dont les charges d'exploitation sont faibles ou dont le programme ne se prête pas à l'adaptation pour les malentendants et les malvoyants sont exemptés de l'obligation d'adaptation.

Par conséquent, l'art. 1, al. 2, let. j, P-LFML, pourrait être précisé comme suit:

j. Une part adéquate de l'offre est adaptée aux besoins des personnes atteintes d'un handicap sensoriel. La part adéquate est évaluée en fonction du type d'offre ainsi que des possibilités financières des fournisseurs.

Le critère lié à la *protection des mineurs* (art. 1, al. 2, let. k, P-LFML) est également basé sur la réglementation inscrite dans la LRTV (voir art. 5 LRTV). La formulation selon laquelle l'offre de médias ne porte pas préjudice à l'épanouissement physique, psychique, moral ou social des mineurs n'est donc pas nouvelle et se trouve également sous une forme similaire dans le projet de loi fédérale sur la protection des mineurs en matière de films et de jeux vidéo (P-LPMFJ). Dans le cas des médias en ligne, la protection des mineurs est principalement assurée par le choix du placement ou de l'insertion, dans l'offre, de contenus préjudiciables. Par conséquent, il serait problématique que des vidéos susceptibles de porter préjudices aux jeunes soient automatiquement diffusées lors de l'activation de l'offre (autoplay) ou que des contenus préjudiciables soient placés dans un créneau spécifiquement destiné aux mineurs. Etant donné que la branche fait preuve d'une grande sensibilité en la matière, l'OFCOM s'abstient d'imposer des exigences spécifiques de protection des mineurs. Toutefois, la demande d'aide devra présenter de manière sommaire comment la protection des mineurs est prise en compte (p. ex., référence au concept de protection des mineurs).

Comme expliqué ci-dessus, ces précisions ne sont pas nécessaires en raison du principe de légalité.

2.3 Proposition n° 43

L'administration est chargée de préparer une proposition de formulation pour un financement dynamique et une limitation dans le temps de l'aide aux médias (presse écrite, domaine en ligne). Pendant cette période, les contributions fédérales inscrites dans la loi sur la poste devraient être réduites à zéro et, parallèlement, augmentées dans une même proportion pour les médias en ligne. L'administration est priée de préparer la mise en œuvre technico-juridique.

Dans le projet de loi actuel, les contributions fédérales pour l'aide indirecte à la presse s'élèvent à 90 millions de francs au total (50 millions pour la distribution ordinaire des journaux et hebdomadaires en abonnement, 40 millions pour la distribution matinale et dominicale). Les contributions allouées à la presse associative et à la presse des fondations ne sont pas prises en compte ici.

La première année, les contributions fédérales pour l'aide indirecte à la presse s'élèveraient donc à 90 millions de francs et seraient réduites chaque année de 9 millions (5 millions en moins pour la distribution ordinaire et 4 millions en moins pour la distribution matinale et dominicale) de sorte que l'aide dans la dixième et dernière année se monterait encore à 9 millions de francs. L'aide aux médias en ligne de 30 millions de francs par année (somme prévue à l'origine) serait élargie dans une même proportion de 9 millions par année. En l'espace de 10 ans, l'aide indirecte à la presse serait ainsi réduite à zéro et l'aide aux médias en ligne portée à 120 millions de francs par année.

Techniquement, cette exigence devrait être mise en œuvre comme suit (sur la base du tableau synoptique).

Ch. I (LPO)

Art. 16, al. 7, let. a

⁷ La Confédération alloue pour l'octroi de rabais les contributions annuelles suivantes:

- a. 50 millions de francs pour les quotidiens et hebdomadaires en abonnement selon l'al. 4, let. a; ce montant est réduit chaque année de 5 millions de francs, la première fois une année après l'entrée en vigueur de la modification du ...;

Art. 19a, al. 5

⁵ La Confédération prévoit une contribution de 40 millions de francs par an pour l'octroi des rabais sur la distribution matinale. Ce montant est réduit chaque année de 4 millions de francs, la première fois une année après l'entrée en vigueur de la modification du ...;

Ch. II (P-LFML)

Art. 4 Financement

Pour le financement des contributions, 30 millions de francs provenant des ressources générales de la Confédération sont mis à disposition la première année de la période d'application. Ce montant est augmenté chaque année de 9 millions de francs, la première fois une année après l'entrée en vigueur de la modification du ...;

Ch. III

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

^{2bis} La durée de validité des art. 2, al. a^{bis}, et 19a à 19c, de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (chiffre I chiffre 1) est limitée à dix ans.

^{2ter} Le Conseil fédéral abroge l'art. 16, al. 4 à 7, de la loi sur la poste 10 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi¹.

³ La durée de validité de la loi figurant en annexe est limitée à dix ans.

La formulation a été discutée avec l'Office fédéral de la justice et l'Administration fédérale des finances.

L'OFCOM relève que le transfert des contributions allouées à la distribution ordinaire et matinale vers l'aide aux médias en ligne sur une période de dix ans conduirait à une multiplication par quatre des moyens mis à disposition de cette dernière (de 30 à 120 millions de francs).

2.4 Proposition n° 44

La CTT-N charge l'administration de présenter une proposition de formulation en complément à l'art. 2, let. a, P-LFML, afin que les nouvelles entreprises de médias en ligne (start up) qui ne réalisent pas de chiffre d'affaires net minimal puissent aussi être soutenues pendant une certaine phase de démarrage.

La demande pourrait être concrétisée dans un nouvel art. 1, al. 5, L-LFML:

⁵ Les médias en ligne arrivant sur le marché peuvent prétendre à une aide dans les deuxième, troisième et quatrième exercices s'ils présentent au moins un quart du chiffre d'affaires net minimal selon l'al. 2, let. a, dans la deuxième année, au moins deux quarts dans la troisième année et au moins trois quarts dans la quatrième année.

¹ Contrairement à l'aide à la distribution matinale et à l'aide au domaine en ligne introduits dans le présent acte modificateur, l'aide à la distribution ordinaire des journaux est déjà ancrée dans la LPO en vigueur; elle est uniquement élargie dans le nouvel art. 16, al. 4 à 7, LPO. L'aide actuelle à la distribution ordinaire renaîtrait à l'échéance de la période d'application de 10 ans de l'art. 16, al. 4 à 7 LPO, tel que formulé dans l'acte modificateur. Le moment venu, il s'agira toutefois d'examiner si l'aide à la distribution ordinaire doit ou non continuer au niveau actuel. La norme de délégation prévue au chiffre III, al. 2ter, de l'acte modificateur confère la marge de manœuvre nécessaire au Conseil fédéral pour examiner cette question.

Exemple d'une entreprise qui lance une offre en ligne en 2021:

2021	1 ^{er} exercice	Pas de subvention, aucun chiffre d'affaires n'ayant été réalisé l'année précédente
2022	2 ^e exercice	Subvention, pour autant que le chiffre d'affaires s'élève à un quart du chiffre d'affaire net minimal selon l'art. 1, al. 2, let. e, P-LFML
2023	3 ^e exercice	Subvention pour autant que le chiffre d'affaires s'élève à deux quarts du chiffre d'affaire net minimal selon l'art. 1, al. 2, let. e, P-LFML
2024	4 ^e exercice	Subvention pour autant que le chiffre d'affaires s'élève à trois quarts du chiffre d'affaire net minimal selon l'art. 1, al. 2, let. e, P-LFML
2025	5 ^e exercice	Subvention si le chiffre d'affaires atteint le chiffre d'affaire net minimal selon l'art. 1, al. 2, let. e, P-LFML

La réglementation prévoit, pour les nouvelles offres en ligne arrivant sur le marché, une augmentation graduelle du seuil jusqu'au chiffre d'affaires net minimal selon l'art. 1, al. 2, let. a, P-LFML: au moins un quart de ce chiffre d'affaires net minimal devrait être atteint lors du deuxième exercice, deux quarts lors du troisième exercice et trois quarts lors du quatrième exercice. Cette condition garantit que seules sont soutenues les offres qui peuvent compter sur un public croissant disposé à payer pour les obtenir. L'aide aux offres gratuites est donc exclue.

Tous les autres critères figurant à l'art. 1, al. 2, P-LFML s'appliquent.

L'idée d'une limite minimale du chiffre d'affaires, déjà très basse, permet de ne soutenir les offres de médias que si elles rencontrent un écho minimal auprès du public (voir rapport complémentaire à la CTT-N du 13 août 2020, Modèle de chiffre d'affaires minimum, ch. 3). Autrement dit, un nombre minimal de personnes doivent être prêtes à payer pour obtenir l'offre. Avec cette limite, le Conseil fédéral entend veiller à ce que seules soient soutenues les offres qui présentent un niveau minimal de professionnalisme. Il s'agit en outre de garantir que l'argent est utilisé de manière appropriée et de ne pas soutenir les offres pour lesquels le public n'est pas disposé à payer. De plus, les offres qui n'atteignent pas la limite minimale du chiffre d'affaires ne disposent probablement pas des ressources suffisantes pour remplir les autres critères.

Ces dernières années, les nouvelles offres en ligne ont souvent été financées à leur début par des fondations ou via un financement participatif. Ces actions apportent donc déjà la preuve que ces offres rencontrent un certain intérêt social et qu'elles sont jugées pertinentes par des tiers. Dès lors, elles disposent de quelques années pour s'assurer une large base de financement (par le public). Si ce "financement initial" tombe après 2 ou 3 ans, les moyens permettant de pérenniser l'offre risquent de faire défaut. L'aide aux médias en ligne doit permettre de combler ce manque et donner du temps aux offres de s'établir auprès d'un public payant.

Pour les requérants comme pour l'OFCOM, la solution esquissée risque d'entraîner un surcroît de travail relativement important concernant de très petits montants et donc une charge administrative élevée. Elle conduirait également à une inégalité de traitement vis-à-vis des offres de médias en ligne déjà existantes dont le chiffre d'affaires net minimal serait insuffisant pour leur donner droit à une aide.

2.5 Proposition n° 46

La CTT-N charge l'administration d'étudier comment la SSR et les agences de presse privées pourraient, dans le cadre d'un modèle de coopération, garantir que des prestations d'agences de presse soient fournies aux médias de toute la Suisse et dans toutes les langues nationales. Elle lui demande également de présenter des modèles qui montrent comment une agence de presse nationale travaillant dans l'intérêt du service public pourrait être financée et exploitée. Dans ce contexte, il convient de s'intéresser en particulier aux synergies potentielles découlant des activités en ligne de la SSR (en premier lieu dans domaine textuel) en lien avec une activité d'agence de presse. L'administration doit notamment aussi soumettre une proposition de formulation de l'art. 76b LRTV qui indique de quelle manière la SSR pourrait développer un modèle de coopération avec des fournisseurs privés dans le domaine des prestations d'agence.

Le mandat confié à l'administration reprend les points du postulat 20.3949 du Conseiller national Jon Pult, dont le Conseil fédéral a recommandé l'acceptation. Le postulat demande que soit rédigé un rapport sur les scénarios concernant la future offre des médias suisses. Ce rapport devra traiter des services fournis par les agences de presse pour toutes les régions du pays et dans toutes les langues nationales. Il présentera également des modèles sur la manière dont une agence de presse nationale travaillant dans l'intérêt du service public pourrait être financée et exploitée. Les points soulevés dans le postulat seront d'abord traités dans le cadre de cette intervention, raison pour laquelle ils ne sont pas expliqués plus en détail ici.

La question de savoir si la SSR doit obtenir un mandat pour la fourniture de prestations d'agence a déjà été discutée et rejetée pratiquement à l'unanimité dans le cadre de la consultation sur la loi fédérale sur les médias électroniques². En effet, une activité d'agence nuirait non seulement aux structures privées, elle conférerait aussi un double rôle à la SSR et lui donnerait encore plus de poids dans le domaine de l'information. Au vu des prestations de service public en Suisse, il est souhaitable qu'un autre fournisseur de contenu public complète l'offre d'informations. La SSR doit plutôt se concentrer sur ses compétences de base, définies dans son mandat de prestations, pour pouvoir fournir ces services de manière optimale.

Par contre, des coopérations entre la SSR et les agences de presse pourraient, à certaines conditions, présenter des avantages pour le paysage suisse des médias. Dans la zone linguistique romanche, la SSR (ou plutôt l'unité d'entreprise Radiotelevisiun Svizra Rumantscha RTR) coopère depuis début 2020 déjà avec une agence privée, la Fundaziun Medias Rumantschas (FMR). Celle-ci produit principalement des contributions approfondies sous forme de textes sur toutes les régions et dans tous les idiomes. Toutes les entreprises de médias qui concluent un accord de prestations réciproque avec la FMR peuvent, pour leurs produits, utiliser ses offres de contenu gratuitement et sans discrimination. La RTR propose entre autres des actualités en ligne en rumantsch grischun. En contrepartie, elle reprend des textes des médias privés. Cette coopération a pour but de maintenir un journalisme en langue romanche. Afin de permettre cette collaboration, le Conseil fédéral a modifié la concession de la SSR et supprimé, pour les textes en romanche, la règle des 1000 caractères applicable en principe à l'offre en ligne de la SSR.

² Avant-projet de loi fédérale sur les médias électroniques, rapport sur les résultats de la procédure de consultation (août 2019), consultable sous www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DETEC

Les grandes régions linguistiques ne se prêtent guère à des coopérations étendues. En Suisse alémanique et en Suisse romande, tant l'agence de presse (Keystone ATS) que la SSR ont des profits différenciés et proposent des offres qui se recoupent. Des coopérations ne se justifient que là où l'offre de base de la SSR et des agences de presse demeurent complémentaires. Du point de vue de la diversité des médias, il est indispensable que la SSR et l'agence de presse soient des fournisseurs indépendants de contenus d'information. Toute coopération est donc limitée là où les offres ne sont plus complémentaires.

En particulier, les textes d'actualité et la vidéo ne paraissent guère convenir à des coopérations plus étendues. Les textes dans l'offre en ligne de la SSR se basent déjà très souvent sur des dépêches d'agence. Une coopération dans le domaine de la vidéo semble également peu prometteuse, comme on a pu déjà le constater par le passé. En effet, la tentative de collaboration entre l'ATS et la SSR n'aura duré que peu de temps³. L'obligation pour la SSR de proposer, depuis 2019, des extraits de contenus audiovisuels actuels à d'autres entreprises de médias suisses (art. 31 concession SSR) constitue un autre argument contre une coopération étendue dans le domaine de la vidéo. Un détour via une agence de presse n'apporterait rien de plus.

Une coopération serait toutefois imaginable dans d'autres domaines que l'actualité qui ne sont pas encore couverts par les agences de presse. Swissinfo, l'offre de la SSR destinée à l'étranger, propose par exemple des articles de fonds sur des thèmes existants. Ces textes en ligne pourraient être mis à disposition des agences de presse. Des coopérations prometteuses seraient aussi envisageables en amont, par exemple en matière de vérification des faits, où le potentiel de synergie paraît élevé.

Tant la SSR que Keystone-ATS sont ouverts à examiner des modèles de coopération. Il est toutefois encore trop tôt pour procéder à un examen approfondi des différents domaines de coopération possibles. Il convient d'attendre le rapport demandé dans le postulat 20.3949 du Conseiller national Jon Pult.

Il est également trop tôt pour proposer des modèles concrets de coopération entre la SSR et les médias privés. Comme mentionné ci-dessus, l'art. 31 de la concession de la SSR permet déjà à des médias privés d'utiliser des offres de contenus partagés dans le domaine de la vidéo. Or, ce modèle de coopération est relativement neuf et il s'agit encore d'en tirer les premiers enseignements. Il convient en particulier de déterminer si et comment les entreprises de médias utilisent cette offre et s'il existe un besoin de coopérations supplémentaires. Le cas échéant, il serait judicieux de se baser sur l'actuel art. 31 pour définir d'éventuels autres modèles de collaboration. Toute nouvelle forme de coopération devrait donc être réglementée dans la concession, comme les autres coopérations avec la SSR. Cette solution présente en outre l'avantage de pouvoir être plus rapidement mise en place qu'une modification de loi.

2.6 Proposition n° 48

L'OFCOM est chargé de présenter un modèle d'aide qui prenne comme base de calcul les prestations informatiques d'un fournisseur de médias. L'une des solutions envisageables serait, selon la proposition, de compléter l'art. 76c LRTV et de contribuer désormais aussi aux coûts courants d'informatique, en plus des soutiens à des projets numériques.

³ En 2017, la SSR et l'ATS ont démarré une collaboration en vue de la mise à disposition de vidéos d'informations sur des événements d'actualité. Le but était que les clients de l'ATS puissent utiliser les vidéos de la SSR. Cette forme de coopération a été rapidement abandonnée, entre autres parce que l'ATS, après sa fusion avec Keystone, ne dépendait plus des vidéos de la SSR.

Dans son rapport complémentaire du 30 octobre 2020 à l'intention de la CTT-N, l'OFCOM a examiné d'autres bases de calcul pour l'aide aux médias en ligne, et s'est déjà exprimé notamment sur les coûts d'hébergement. Après discussion avec les associations et les entreprises de médias, il est arrivé à la conclusion que la subvention serait marginale, du moins pour les petits fournisseurs, car les coûts d'hébergement sont relativement bas (environ 3000 francs par année). Le but de soutenir les entreprises de médias pendant la phase de transformation ne serait donc pas atteint. Se référer à l'ensemble des coûts informatiques conduit à des résultats similaires à ceux présentés dans le rapport du 30 octobre 2020 sur les coûts d'hébergement. Ces conclusions reposent sur les informations fournies à l'OFCOM par les associations Médias Suisse et Médias d'Avenir. L'OFCOM a notamment recueilli des données sur la structure de coûts des entreprises de médias et de leurs offres en ligne. Les chiffres (souvent des pourcentages) ont été fournis à titre d'exemple, les entreprises étant peu enclines à communiquer des chiffres absolus. Dès lors, ils sont difficilement comparables malgré les tentatives de standardisation.

Suivant l'offre, la part des coûts informatiques se situe entre 2.2% et 14% des coûts totaux. Les petites offres qui sont moins souvent actualisées, qui ne proposent qu'un journal en ligne ou qui n'ont pas de portail en ligne propre présentent en général un pourcentage de coûts informatiques plus faible.

L'évaluation des données récoltées montre qu'il est difficile à plusieurs niveaux d'utiliser les coûts informatiques comme base de calcul.

Une répartition des coûts entre les différents titres et une délimitation des coûts informatiques entre les produits imprimés et les produits numériques s'avèrent particulièrement difficiles. En effet, les services informatiques sont souvent achetés et développés en paquet pour la production de toutes les publications d'un éditeur et les applications logicielles utilisées pour la préparation et la diffusion aussi bien des contenus en ligne que du journal imprimé.

En prenant les coûts informatiques comme base de calcul, il n'existe pratiquement plus aucun lien entre l'offre et les prestations journalistiques. La résonance de l'offre auprès du public n'est pas non plus prise en compte. Enfin, une telle base de calcul risque de créer de fausses incitations à investir dans le domaine informatique plutôt que dans le journalisme.

Les entreprises de médias définissent en outre différemment les postes figurant sous la rubrique "coûts informatiques". Ceux-ci devraient donc être définis en détail pour que les données puissent être comparables. S'ajoutent encore des problèmes de délimitation, par exemple en termes de coûts de personnel (différenciation entre d'une part le support et le service à la clientèle en tant que coûts informatiques, et d'autre part la réalisation de tâches rédactionnelles telles que la production de graphiques).

Par contre, ce modèle de calcul ne poserait pas de problème du point de vue de l'indépendance des médias, tout comme d'ailleurs le modèle proposé par le Conseil fédéral basé sur les recettes auprès du public.

Un examen détaillé des coûts informatiques serait exigeant. Les données des entreprises de médias ne pourraient être collectées et analysées qu'au prix de lourds efforts de la part des entreprises et des autorités. Un instrument de contrôle devrait également être mis en place, ce qui serait disproportionné vu le caractère temporaire de l'aide aux médias en ligne. Parvenir à traiter sur un pied d'égalité des entreprises différentes dont les stratégies informatiques sont variées (p. ex. coopération avec d'autres entreprises de médias, solution interne propre, etc.) serait difficile. Cette proposition favoriserait les entreprises qui alignent leurs dépenses sur une base de calcul concrète. Elle pourrait enfin influencer la stratégie des entreprises et, dans certains cas, entraver l'innovation.

Les petits éditeurs se sont déjà partiellement regroupés pour supporter les coûts de la numérisation et ainsi être en mesure de développer leurs offres numériques. Avoir une infrastructure informatique commune dans certains domaines fait sens d'un point de vue économique. Cette approche entrepreneuriale serait pénalisée par une base de calcul des subventions qui se fonde sur les montants les plus élevés possibles et ne constitue pas pour cette raison une référence adéquate pour le versement de subventions déterminées en fonction des coûts.

De l'avis de l'OFCOM, et pour les raisons mentionnées ci-avant, cette proposition est trop complexe et inefficace. Ce point de vue est partagé par l'Association Médias Suisses et Médias d'Avenir qui privilégient la variante du Conseil fédéral.

En outre, les entreprises de médias estiment que les coûts informatiques présentent encore un potentiel de synergies et d'économies. En cas de subventionnement, il y aurait moins d'incitation à exploiter pleinement ce potentiel.

La prise en compte des coûts informatiques comme valeur de calcul de l'aide aux médias en ligne à l'art. 76c LRTV (soutien de projets numériques à des fins d'innovation et de coopération) irait à l'encontre du système. La LRTV ne régit que la radio et la télévision ainsi que le domaine en ligne de la SSR, qui est financé par la redevance. En outre, elle prévoit des mesures de soutien générales précompétitives qui profitent à tous les médias électroniques (p. ex. institutions de formation et de formation continue, projets informatiques). Le droit à une subvention tel que prévu pour les médias en ligne (ceux qui remplissent les conditions reçoivent une subvention) serait donc incompatible dans les mesures générales. L'ancrage de l'aide aux médias en ligne dans la LRTV devrait faire l'objet d'un paragraphe à part entière, et le champ d'application ensuite adapté. Le financement continuerait à passer par les ressources générales de la Confédération et non par la redevance (voir explications dans le message sur le train de mesures en faveur des médias, FF 2020 4427). Cette solution n'apporterait aucune plus-value par rapport à une loi dédiée limitée dans le temps.

2.7 Proposition n° 49

L'administration est chargée d'élaborer des variantes de financement afin que le soutien aux entreprises de médias actives dans le secteur en ligne puisse se faire par le biais de conditions-cadres avantageuses telles que des allègements fiscaux, et non par le versement de subventions. Cette approche doit être comparée avec les modèles correspondants dans d'autres pays.

L'art. 7, let. g, de la loi sur les subventions (LSu), prévoit qu'il faut en principe renoncer aux aides sous forme d'allègements fiscaux. Contrairement aux dépenses, les avantages fiscaux ne figurent pas non plus dans le budget et sont donc relativement peu transparents. Lorsqu'une aide ciblée doit être envisagée, les subventions affectées aux dépenses sont donc préférables aux mesures fiscales.

Les options suivantes pour l'aide indirecte aux médias en ligne par le biais d'avantages fiscaux sont basées sur l'étude de l'Université de Fribourg "Aide aux médias en ligne, comparaison internationale"⁴.

⁴ Aide aux médias en ligne, comparaison internationale, rapport à l'attention de l'Office fédéral de la communication, Manuel Puppis & Etienne Bürdel, M.A., décembre 2019 / Aide aux médias en ligne en comparaison internationale Rapport complémentaire Tableau de comparaison (état: 29.10.2020), Manuel Puppis & Stefano Pedrazzi, octobre 2020 / Aide aux médias en ligne en comparaison internationale, rapport à l'attention de l'Office fédéral de la communication, Manuel Puppis & Stefano Pedrazzi, novembre 2020

a) Réduction ou exonération partielle de la TVA

Les médias en ligne génèrent des revenus au travers de diverses prestations. Si l'accès au contenu est payant, les recettes proviennent du public. En outre, les médias en ligne peuvent réaliser des revenus grâce à la publicité diffusée en marge du contenu. Les contenus payants, qui doivent être identifiés comme tels sur le site internet, sont assimilés à des revenus publicitaires.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, en vertu de l'art. 25, al. 2, let. a, de la loi sur la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA), les abonnements aux éditions en ligne payantes des journaux et hebdomadaires sont taxés au même taux réduit de TVA de 2.5% que les éditions imprimées. Peu importe que les titres paraissent exclusivement sous forme électronique ou également imprimée. Les personnes qui consomment des médias en ligne payants paient le taux de TVA réduit. Celui-ci entraîne une diminution des recettes d'environ 2 millions de francs par an. Toutes les autres recettes des médias en ligne sont soumises au taux de TVA normal.

Deux approches sont envisageables comme soutien supplémentaire via un allègement de la TVA :

- *Octroi d'une exonération de la TVA pour les journaux électroniques dont les revenus sont actuellement soumis à un taux réduit*

Dans cette variante, les revenus des journaux électroniques ne seraient plus du tout imposés, tandis que les revenus de la publicité continueraient à l'être au taux normal. Pour les médias en ligne, l'octroi d'une exonération de la TVA pour les revenus provenant des abonnements en ligne entraînerait une réduction de l'impôt préalable, tandis que le taux réduit actuel de 2.5% leur permet de bénéficier d'une déduction complète de l'impôt préalable. Dès lors, il n'est pas certain que les médias en ligne en tirent un véritable avantage économique. En outre, la réduction de l'impôt préalable ne pourrait être déterminée correctement qu'au prix d'un effort administratif considérable de leur part.

- *Exonération de la TVA*

Une exonération complète de la TVA pourrait éviter les problèmes que nous venons de décrire. Toutefois, elle irait à l'encontre du système car la législation actuelle sur la TVA ne prévoit une exonération qu'en relation avec l'étranger.

- *Extension de l'application du taux réduit aux autres revenus des médias en ligne, par exemple les recettes publicitaires*

L'extension du taux réduit de TVA aux recettes publicitaires réalisées par les médias en ligne entraînerait une distorsion du marché de la publicité.

b) Impôt sur les bénéfices

- *Réduction spécifique de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises de médias*

La réduction du taux de TVA soulage tous les médias en ligne, aussi bien ceux qui réalisent des bénéfices que ceux qui n'en réalisent pas. En revanche, une réduction spécifique de l'impôt sur les bénéfices n'aide que les médias de la première catégorie. Cette mesure ne permet donc pas d'atteindre l'objectif visé par le train de mesures, à savoir soutenir les offres en ligne qui ne sont pas encore suffisamment établies sur le marché. Elle ne profite qu'aux médias en ligne déjà rentables et pourrait encore accentuer la concentration sur le marché.

- *Déductions fiscales plus élevées pour la publicité dans les médias en ligne*

L'Italie accorde aux entreprises qui dépensent davantage dans la publicité en ligne que l'année précédente une déduction fiscale supplémentaire basée sur ces dépenses. Tant en ce qui concerne l'impôt fédéral direct que les impôts cantonaux, une telle déduction supérieure aux dépenses réelles nécessiterait une modification de la loi. En outre, l'introduction de déductions fiscales plus élevées pour la publicité dans les médias en ligne entraînerait d'importantes distorsions de la concurrence sur le marché de la publicité. Des études montrent par ailleurs que la majorité des dépenses consenties sur le marché de la publicité en ligne vont aux grandes plateformes telles que Google ou Facebook. La plupart des annonceurs n'achètent pas non plus d'espaces publicitaires en ligne directement auprès des médias ou des plateformes, mais mandatent une agence de publicité, qui se charge ensuite du placement. Il serait donc difficile de suivre les flux financiers.

c) Impôt sur le revenu

- *Déductions fiscales pour les abonnements numériques et les dons aux médias en ligne*

A l'étranger, les frais d'abonnement aux médias en ligne peuvent parfois être déduits du revenu imposable. Il en va de même pour les dons aux médias en ligne.

Offrir la possibilité, aux particuliers de déduire séparément du revenu imposable les frais d'abonnement aux médias en ligne nécessiterait une modification de la loi au niveau fédéral et dans tous les cantons. Comme l'impôt sur le revenu est en principe prélevé en fonction de la capacité économique, les déductions sur le revenu doivent être examinées d'un œil critique. Par ailleurs, une telle déduction serait un bel exemple de non-transparence des avantages fiscaux qui, contrairement aux subventions, ne figurent pas dans le budget de l'Etat. Les entreprises peuvent déjà déduire fiscalement les frais d'abonnement, à condition qu'il s'agisse de frais liés à l'activité de l'entreprise.

S'agissant des dons, il existe déjà la possibilité, tant pour l'impôt fédéral direct que pour les impôts cantonaux, de déduire du revenu imposable les contributions volontaires à des institutions basées en Suisse et qui poursuivent des buts d'utilité publique ou d'intérêt général. Les contreparties volontaires versées pour l'utilisation de l'offre en ligne ne sont pas des dons et ne sont donc pas des "contributions" donnant droit à une déduction fiscale.

- *Allègement de l'impôt sur le revenu pour les professionnels des médias*

Une déduction spéciale sur le revenu imposable pour les professionnels des médias, telle qu'elle existe en France, augmenterait leur revenu disponible après impôt. Les entreprises pourraient donc éventuellement être tentées de payer des salaires moins élevés afin de réduire leurs coûts salariaux.

Une déduction spéciale de ce type nécessiterait une modification de la loi et serait contraire au principe de l'imposition en fonction de la capacité économique.