



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Medienkommission EMEK
Commission fédérale des médias COFEM
Commissione federale dei media COFEM

Le service public média à l'ère numérique

Approche fédéraliste, orientation technologiquement neutre et financement basé sur les prestations

Pistes de réflexion de la Commission fédérale des médias (COFEM)



Bienne, le 6 février 2024

Commission fédérale des médias COFEM
c/o Office fédéral de la communication OFCOM
Rue de l'Avenir 44, 2501 Biel/Bienne
Tél. 41 58 460 5755

Contenu

- Résumé 4
- Introduction 5
- 1. Légitimité 7
- 2. Prestations 8
- 3. Accès et utilisation 9
- 4. Structure 10
- 5. Financement 11
- 6. Conclusion 12

Résumé

En Suisse, le débat sur le service public média se réduit souvent au montant du financement accordé au fournisseur dominant, à savoir la SSR. L'initiative demande de limiter la redevance des ménages à 200 francs et de renoncer à la redevance des entreprises. Le contre-projet du Conseil fédéral prévoit d'ancrer, au niveau de l'ordonnance, une réduction à 300 francs par ménage et un assujettissement plus souple pour les entreprises. La COFEM considère que ces deux propositions sont inadéquates. Selon son évaluation, elles affaibliraient le service public média au prix de coupes parfois drastiques dans les programmes et surtout menaceraient l'ancrage régional, précisément à un moment où un journalisme produit selon des normes professionnelles et déontologiques pertinentes revêt une importance cruciale pour le bon fonctionnement d'une démocratie libérale fondée sur l'Etat de droit.

Au vu des profonds changements dans le marché des médias, la Commission estime nécessaire que la politique et la société se penchent sur l'orientation et l'organisation futures du service public média à l'ère du numérique. Elle propose des pistes de réflexion sur la manière de légitimer le service public média à long terme, de définir ses prestations et de concevoir l'accessibilité, l'utilisation, la structure et le financement à l'avenir.

Face à la situation économique difficile et à la tendance à la centralisation et à l'harmonisation de l'offre dans le paysage suisse des médias, la COFEM considère que le service public média, en particulier dans les régions linguistiques et périphériques, doit plus que jamais garantir la stabilité et la continuité journalistiques. Il apporte une contribution essentielle à la cohésion et permet la participation. Avec un financement public, en grande partie, et doté d'un mandat de prestations, le service public média doit en outre se distinguer clairement des offres commerciales en termes de qualité, de professionnalisme, de réalisation et de pertinence des offres proposées. S'écartant de ses racines historiques de simple fournisseur de services de radiodiffusion, et sur la base des dispositions légales correspondantes, il doit, dans ses offres multimédias, prendre en considération les médias privés qui évoluent eux aussi d'un passé essentiellement basé sur le texte vers un avenir multimédia. Pour le service public média aussi, la transformation en fournisseur multimédia de services journalistiques est inéluctable s'il veut répondre aux nouvelles attentes et aux exigences du public vis-à-vis d'un journalisme moderne, avec toutes ses formes de présentation et de transmission.

Premièrement, la COFEM recommande d'ancrer le service public média, quels que soient les fournisseurs de prestations, en tant qu'infrastructure moderne, neutre en termes de technologie et de formats, accessible à l'ensemble de la population, dans toutes les régions du pays, de manière équivalente et sans obstacles. Dans une société numérique, il doit également assumer de nouvelles tâches, par exemple la mise à disposition d'un espace de débat public. Deuxièmement, elle considère qu'il est nécessaire de définir clairement les prestations du service public au niveau du contenu et de les différencier nettement des offres commerciales. Troisièmement, elle plaide pour un changement de système de financement. Le service public média doit renoncer totalement aux recettes publicitaires au profit d'un financement stable, fiable et suffisant par les pouvoirs publics, qui ne donne pas de fausses incitations ni de faux signaux de prix et qui garantit l'indépendance journalistique. La publicité serait certes encore autorisée dans l'offre de télévision linéaire, mais les recettes seraient collectivisées au profit d'une aide générale aux médias.

La Commission est consciente que ses propositions peuvent nécessiter une adaptation des bases légales et qu'une mise en œuvre n'est réaliste qu'à moyen ou long terme, avec des délais transitoires appropriés.

Introduction

En Suisse, comme dans d'autres pays d'Europe, le service public média – compris comme des offres journalistiques avec un financement public, et liées à un mandat de prestations – est sous pression¹. Le scepticisme vis-à-vis de la radiodiffusion publique, perceptible dans une partie de la population et entretenu activement par certaines forces politiques, a plusieurs causes:

- politiques (contenus, qualité du programme, objectivité, adhésion, indépendance, prise en compte des minorités, etc.);
- économiques (coûts, propension à payer, intérêts propres des médias privés);
- juridiques et réglementaires (pouvoir de marché, distorsion de la concurrence);
- technologiques (numérisation, changement des modes d'utilisation, fragmentation, individualisation);
- démographiques (socialisation médiatique des jeunes générations);
- idéologiques (orientation politique du programme selon un schéma gauche-droite ou en fonction de la proximité ou de la distance par rapport à l'Etat et à ses organes);
- populistes (pour des raisons de profilage politique, acceptation de la faiblesse du service public média ou instrumentalisation et diabolisation de celui-ci).

En Suisse, la discussion sur le service public média se réduit souvent au montant du financement du fournisseur de prestations le plus important, à savoir la SSR, et ses quatre unités d'entreprises régionales linguistiques SRF, RTS, RSI, RTR ainsi que SwissInfo². Le montant et la forme du financement du service public média (p. ex. de la SSR) touchent aussi à sa raison d'être. En effet, celle-ci est liée dans une certaine mesure à l'adhésion de la population et à l'accessibilité du service public, qui doit être garanti même s'il n'est pas utilisé par tout le monde. La légitimité du service public média est également ébranlée si, à cause de budgets plus restreints, les utilisateurs potentiels et réels perçoivent une diminution de l'offre (abondance, diversité, qualité et accessibilité de l'offre) et que l'adhésion et l'utilisation diminuent. Elle est confrontée à des défis importants en raison de la numérisation du secteur des médias et des changements rapides des modes et des habitudes d'utilisation. La structure de l'offre du service public, de par la loi linéaire et axée sur la radio et la télévision, correspond toujours moins aux attentes et aux exigences d'une utilisation individuelle, mobile, indépendante du lieu et du temps.

¹ Le Conseil fédéral définit le service public en Suisse comme un service universel, répondant à certains critères politiques, comprenant des biens et des prestations d'infrastructure accessibles à toutes les catégories de la population et fournis dans toutes les régions du pays à des prix abordables, dans une bonne qualité et selon les mêmes principes. Dans le présent rapport, le service public des médias désigne la mise à disposition d'un service universel de contenus journalistiques à définir; traditionnellement, ce service universel est limité à la radio et à la télévision, et réglementé spécifiquement (art. 93 Cst., LRTV, ORTV). Il est financé à hauteur de deux tiers par la redevance des ménages et des entreprises, et d'un tiers par la publicité et est lié à un mandat de prestations. Ce service public comprend aussi des radios locales et des télévisions régionales privées. Ces dernières ont une concession et reçoivent un financement dans le cadre de la répartition de la redevance. Le service public des médias doit se distinguer des prestations des fournisseurs privés. Ceux-ci sont en général commerciaux et financés sur le marché par des recettes provenant d'abonnements, de la publicité, du parrainage ou de licences ou idéalement par des mécènes, des dons ou des fondations, etc. Les fournisseurs privés peuvent, à tous les échelons de l'Etat, prétendre aussi dans une certaine mesure à une aide aux médias publique, octroyée selon le type de médias et sans mandat de prestations. En outre, l'aide aux médias peut être directe (liée à un objet) ou indirecte (p. ex. rabais sur les tarifs postaux).

² En Suisse, l'initiative "200 francs, ça suffit" (Initiative SSR) a été déposée en automne 2023 et déclarée recevable. Si elle est acceptée, la redevance des ménages baissera à 200 francs (contre 335 francs en 2023) et la redevance des entreprises sera totalement supprimée. Le budget de la SSR, actuellement de 1,25 milliard de francs, sera pratiquement divisé par deux. La COFEM s'exprimera séparément dans le cadre de la consultation sur la proposition du Conseil fédéral qui lie son rejet de l'initiative SSR à une révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision. Globalement, le projet prévoit d'abaisser la redevance des ménages à 300 francs et d'augmenter la base de calcul pour les entreprises à 1,2 million de francs de chiffre d'affaires.

L'extension légitime du service public média à de nouvelles formes numériques de distribution et d'offres financées par des fonds publics est perçue comme une concurrence par les maisons d'édition privées qui doivent numériser leur offre journalistique traditionnellement orientée sur la presse écrite et développer en même temps de nouvelles offres. Or, cette transformation est financée avant tout par des ressources provenant de recettes commerciales. La mentalité de gratuité qui a longtemps prévalu dans l'espace numérique et le pouvoir publicitaire des plateformes mondiales se révèlent être des obstacles majeurs à une redéfinition durable des modèles commerciaux. La propension à payer pour des contenus journalistiques en ligne reste faible. Selon le Digital News Report de l'institut Reuters, elle se situe en Suisse autour de 17%³. En outre, la grande partie des recettes publicitaires en ligne est captée par Google et les autres grandes plateformes.

La plupart des maisons d'édition privées suisses lient, désormais de manière plus conséquente qu'auparavant, la fourniture de leurs prestations à une obligation d'enregistrement, puis de paiement. Elles se distinguent ainsi des offres privées grand public, utilisables gratuitement et financées par des recettes publicitaires, mais aussi du service public, utilisable sans accès payant ou autres restrictions d'accès (comme un login obligatoire). Cette stratégie commence à porter ses fruits, notamment pour les grandes maisons d'éditions. Le processus reste toutefois très complexe et risqué. Et il n'est pas du tout certain que les médias retrouvent un jour la stabilité qui existait avec "l'ancien" modèle commercial, basé sur les recettes d'utilisation et de publicité.

Dans ce contexte, le service public média est de plus en plus confronté à un conflit d'objectifs de nature politique. D'une part, il doit fournir un mandat de prestations devenu plus varié mais aussi moins spécifique au fil des années, suite à la numérisation et à l'évolution des exigences du marché. D'autre part, s'écartant de ses racines historiques de simple fournisseur de services de radiodiffusion, et sur la base des dispositions légales correspondantes, il doit, dans ses offres multimédias, prendre en considération les médias privés qui évoluent eux aussi d'un passé essentiellement basé sur le texte vers un avenir multimédia. Cette transformation est inéluctable. Elle seule permet de répondre aux attentes et exigences du public et du marché publicitaire. Les formes de présentation journalistiques ne disparaissent pas, mais elles font toujours plus partie d'une offre d'information journalistique et de divertissement holistique, qui mélange les formats et les genres, est utilisée indépendamment du temps, du lieu et de l'appareil, est individualisable et ne doit plus être intégrée dans une structure de programme linéaire classique. Certes, le programme généraliste, diffusé 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, avec les flux d'audience correspondants, ne disparaît pas, mais il s'adresse de moins en moins à la totalité des utilisateurs potentiels, ce qui constitue pourtant une condition fondamentale de la légitimité à long terme du service public média.

Le législateur s'attend en outre à ce que des entreprises fortement cofinancées par des fonds publics soient gérées selon les principes du marché, dans le sens de l'économie privée. Cette posture peut conduire à de fausses incitations dans deux cas: d'une part lorsque des quotas sont ou doivent être maximisés en vue de générer des recettes publicitaires (nécessaires) au détriment d'offres de niche qui suscitent moins d'intérêt mais contribuent davantage à la cohésion et à l'intégration. D'autre part lorsqu'une centralisation visant à améliorer l'efficacité et la graduation se fait au détriment de l'ancrage régional, ce qui est intrinsèquement lié au risque de perte des différents caractères journalistiques.

La COFEM tire trois conclusions de l'évolution actuelle et prévisible.

1. Le service public média est tiraillé par des processus de changement très dynamiques et parfois disruptifs dans l'utilisation des médias. Il doit développer de nouveaux formats, créer techniquement de nouveaux accès et, face à la multitude d'offres, rester attrayant au niveau du contenu, sans négliger son mandat de base.
2. Une orientation à long terme du service public sur des offres principalement linéaires et concentrées sur la radio et la télévision serait problématique au vu de la numérisation galopante.

³ «Digital News Report 2023», p. 103, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2023. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023>

3. Le cadre financier devient toujours plus serré en raison de la baisse des recettes publicitaires et de la tendance à diminuer le montant de la redevance des ménages et des entreprises. Les capacités du service public média s'en trouvent réduites.

Compte tenu des changements drastiques sur le marché des médias, la COFEM recommande à long terme

- d'ancrer le service public média, indépendamment du ou des fournisseurs de prestations, en tant qu'infrastructure **neutre en terme de technologie et de formats**, ce qui pourrait nécessiter entre autres une adaptation des bases légales;
- de définir le service public média comme une **offre de médias non commerciale** avec un **mandat de prestations** clair, accessible à la population dans toutes les régions du pays;
- de garantir ces prestations par un **financement stable et indépendant** de tout intérêt particulier, qui ne crée pas de fausses incitations pour le ou les fournisseurs de prestations et qui n'envoie pas de faux signaux de prix sur le marché.

La COFEM présente dans les cinq chapitres ci-après comment le service public média en Suisse pourrait être organisé à long terme compte tenu de l'évolution dynamique des médias et des marchés de médias⁴.

1. Légitimité

Depuis sa création par le Conseil fédéral, la COFEM s'engage résolument en faveur d'un paysage suisse des médias fort et diversifié. Pour garantir le système démocratique fédéral en Suisse, elle estime qu'il est judicieux d'avoir un service public média fiable, à côté de fournisseurs privés qui doivent orienter leurs offres en fonction de critères commerciaux⁵. Le service public média garantit à tous les groupes de population, dans toutes les parties du pays, un accès équivalent à une offre journalistique adéquate, non commerciale. Il contribue aussi à la cohésion et permet la participation. En outre, il peut fournir, en complément et parallèlement aux offres commerciales, des prestations journalistiques et des contenus qui servent l'intérêt général et ces objectifs. Rappelons aussi que le service public média doit se distinguer clairement des offres commerciales en termes de qualité, de professionnalisme, de conception et de pertinence des prestations.

A l'ère numérique, cette tâche ne devient pas moins importante, bien au contraire. Avec son petit système de médias plurilingue et entourée de grands pays voisins de même langue, la Suisse a toujours été un marché difficile pour les entreprises de médias. Depuis le tournant du siècle, la production de contenus journalistiques est devenue encore plus difficile sur le plan économique, en raison de la numérisation liée à des changements drastiques sur le marché du public et de la publicité. Alors qu'au niveau local et régional des maisons d'édition privées ont en partie ou complètement disparu, on assiste depuis plusieurs années, au niveau suprarégional et régional linguistique, à un processus de concentration et d'augmentation de l'efficacité⁶. Celui-ci s'accompagne non seulement de mesures de réduction

⁴ La mise en œuvre de ces réflexions nécessiterait une adaptation des bases légales. La COFEM estime donc qu'elles ne pourraient pas être réalisées avant 2035. Par ailleurs, d'autres thèmes ont été délibérément écartés, comme les questions relatives à la mise en place, à la gestion et à la surveillance du service public des médias (gouvernance).

⁵ La COFEM s'est penchée à plusieurs reprises dans un passé récent sur le service public, de manière approfondie en 2015 dans le papier de discussion "Médias de service public en Suisse", ainsi que dans diverses prises de position et études sur des aspects spécifiques de l'évolution des médias.

⁶ Sur l'évolution du marché des médias en Suisse: Monitoring Médias Suisse, Pouvoir de marché et influence sur l'opinion, téléchargeable sous: <https://www.monitoring-medias-suisse.ch/medias/marques-de-medias/suisse/total/2018>; Fondation Statistique Suisse en Publicité, Dépenses publicitaires, 2023, téléchargeable sous: <https://werbestatistik.ch/fr/publication/statistique-en-publicite-2023/>; Association Médias Suisses, Evolution du nombre de titres et du tirage des journaux depuis 1939, 2020, téléchargeable sous: https://www.schweizermediendienst.ch/SCHM/media/SCHMMediaLibrary/Statistiken/16_VSM_Entwicklung-Anzahl-Zeitungstitel-und-Auflagen-seit-1939_amu.pdf.

des coûts et de suppression d'emplois, mais aussi d'une perte de compétences dans les rédactions concernées.

Face à ces changements, parfois disruptifs, sur le plan technique et du marché, la Commission estime que le service public média offre une stabilité et une continuité de la couverture médiatique dans toutes les langues et pour toute la population. Il remplit de plus en plus un rôle d'infrastructure moderne. Comme l'énergie, la sécurité ou l'éducation, l'accès à des offres journalistiques indépendantes et fiables, produites selon des normes professionnelles et déontologiques pertinentes, doit aussi être garanti même si la production, la distribution ou l'utilisation ne sont pas rentables. Cette particularité distingue le service public média commerciaux et privés qui doivent s'adapter aux conditions du marché et se concentrer légitimement sur des groupes cibles et des offres qui permettent un refinancement.

La COFEM en déduit les principes suivants:

- Le service public média sert l'**intérêt général**, et ce indépendamment de toutes considérations commerciales.
- Il est **universel** en termes d'offre, d'effet et d'accessibilité.
- Il offre des prestations équivalentes **dans toutes les régions linguistiques**.
- Il comprend un **mandat de prestations**.
- Le service public média se **distingue** clairement des autres offres de médias par sa présentation, sa conception, son style et sa tonalité. Il se réfère notamment à des normes très élevées en matière d'éthique professionnelle et d'éthique des médias ou les fixe lui-même lorsqu'elles font partiellement défaut. Ces normes sont transparentes et exigibles.
- Il contribue de manière décisive à l'**inclusion sociale** et à la **cohésion nationale** dans tous les espaces linguistiques, culturels et sociaux.

2. Prestations

La production et la distribution d'informations traitées de manière journalistique, ainsi que l'accès à celles-ci, à la culture et à la formation, y compris à des forums de formation de l'opinion, sont au centre des offres de service public. Défini ainsi, le service public média permet de garantir que toutes les parties du pays, toutes les régions linguistiques, tous les espaces culturels ainsi que toutes les minorités et les groupes d'intérêt importants sont pris en considération de manière journalistiquement adéquate. En outre, il encourage l'échange respectueux parmi et entre tous les groupes d'intérêt importants.

Le service public média permet la création de productions suisses, montre la diversité culturelle et investit dans des contenus et dans l'infrastructure. Ses offres apportent une valeur sociale particulière pour la formation de l'opinion, lors de projets politiques, de votations et d'élections, par la transmission d'informations, de connaissances et de mise en perspective, notamment dans les domaines de l'information (politique et économique), de la culture, de la formation et des sciences. Le divertissement et le sport sont aussi pris en compte, en particulier lorsqu'ils soutiennent les missions centrales du service public média et correspondent à son caractère d'intérêt public. Les formats de divertissement qui présentent des réalités vécues ou les films et séries de fiction qui ne peuvent pas être produits par des fournisseurs privés en raison des conditions du marché, permettent aussi de contribuer à la cohésion et à l'intégration.

En ce qui concerne le sport, il convient de distinguer entre les offres commercialement intéressantes pour des fournisseurs privés, par exemple les sports populaires, et les offres "grand public"⁷. Pour ces dernières, il s'agit de décider si la perte de "l'universalité" dans l'accès (car éventuellement proposées uniquement par une chaîne payante) plaide en faveur ou en défaveur d'une inclusion dans le service public média.

⁷ Par exemple la retransmission des descentes de ski du Lauberhorn ou l'Euro de football en cas de participation de l'équipe de Suisse.

De plus, dans une société numérique, le service public média peut, en dehors de la production et de la distribution de contenus journalistiques, jouer un rôle en garantissant des espaces de débat et en mettant à disposition les infrastructures nécessaires à la société civile, indispensables à une démocratie libérale fondée sur l'Etat de droit⁸.

La COFEM en déduit les principes suivants:

- Le service public média a principalement pour tâche de garantir la production et la distribution ainsi que l'accès à des **contenus journalistiques**, en particulier les contenus qui contribuent à la formation de l'opinion. Il offre et fournit une information, une hiérarchisation, une critique et un contrôle.
- Au niveau du contenu, il met l'accent sur la **politique et l'économie** ainsi que sur la **culture, l'éducation et la science**.
- Le **divertissement et le sport** peuvent être justifiés lorsque ces catégories présentent un lien avec la Suisse et avec les réalités de la population vivant en Suisse, ou qu'elles contribuent à l'inclusion et à la cohésion sociales, culturelles et linguistiques.

3. Accès et utilisation

En Suisse, le service public média se limite actuellement à la radiodiffusion, par opposition à la presse privée. Pendant longtemps, la radiodiffusion avait peu d'intérêt pour les fournisseurs privés dans le domaine de la transmission d'informations en raison de capacités de transmission terrestres limitées et de fortes tendances à la monopolisation sur les marchés de la radiodiffusion du fait de la dégression des coûts fixes, mais aussi en raison de la réception libre et gratuite du signal et des très petits marchés publicitaires spécifiques à la Suisse. En outre, il convenait de garantir, à des fins d'intérêt public, que toutes les parties de pays et toutes les régions linguistiques bénéficient d'une offre de médias suffisante, même lorsque celle-ci n'est pas rentable. Il s'agissait aussi de garantir la transmission d'informations par les autorités en périodes de crises ou de guerres.

L'orientation sur la radio ou la télévision – surtout sous une forme linéaire – correspond certes encore aujourd'hui au besoin prédominant des utilisateurs. Néanmoins, il est prévisible que la numérisation, l'individualisation et la disponibilité des contenus en tout lieu et en tout temps vont s'accroître. Par conséquent, le service public média doit pouvoir agir de manière technologiquement neutre. La seule orientation sur la radio ou la télévision entraînerait en quelque sorte une muséification du service public média. En toute logique, toujours plus de groupes de population ne seraient pas atteints. La COFEM considère aussi qu'une limitation à des genres ou des formes de présentation journalistiques - concrètement audiovisuelles - est peu judicieuse, car elle ne correspond ni à l'utilisation moderne des médias, ni à la multimédialité et à la convergence des différentes formes de diffusion journalistique, et ne permet plus de refléter de manière prospective la dynamique de l'évolution des médias⁹.

Comme expliqué au point 2, le service public média sert l'intérêt public. Il atteint l'ensemble de la société en offrant des prestations équivalentes dans toutes régions linguistiques et crée des liens aussi bien à l'intérieur qu'au-delà des espaces linguistiques, régionaux, culturels et sociaux. Il propose dans la mesure du possible tous les canaux, applications ou formats habituellement utilisés par la population, tout en veillant à conserver ses caractéristiques centrales. Il peut donc renoncer à la transmission d'un programme linéaire complet si cela ne correspond plus aux objectifs fixés. Le critère décisif est l'accessibilité, qui doit se baser sur les habitudes d'utilisation et les possibilités techniques (critère de l'universalité).

⁸ Actuellement, les espaces de débat sont avant tout mis à disposition par des plateformes américaines ou chinoises, avec des logiques de curation et de contrôle non transparentes et des valeurs propres. La question se pose de savoir dans quelle mesure la mise à disposition d'un "espace public ouvert" devrait aussi faire partie du mandat du service public des médias (voir Dobusch, 2018, <https://netzpolitik.org/2018/demokratisch-mediale-oef-fentlichkeiten-im-zeitalter-digitaler-plattformen/>).

⁹ Pour la Commission, la démarcation par rapport à la presse et à ses offres basées sur l'écrit doit être garantie sur le marché numérique des utilisateurs par une orientation thématique claire du service public des médias, et non par des restrictions techniques, formelles ou conceptuelles.

Les prestations du service public média sont en principe accessibles à tous et de manière anonyme. Une personnalisation de certaines offres ou fonctionnalités par un login peut se faire sur une base volontaire et sélective, les données ainsi obtenues devant obéir à des conditions particulièrement strictes (règles de l'opt-in)¹⁰. La transmission de données à des tiers est notamment interdite. Le service public média est aussi soumis à des conditions strictes en ce qui concerne les systèmes de recommandation algorithmiques utilisés: l'optimisation ne doit pas se baser sur la durée maximale, mais sur les objectifs du service public média (diversité, pertinence, etc.). Dans la définition des canaux de diffusion et l'utilisation de la technique, surtout en ce qui concerne l'intelligence artificielle, le service public média respecte ou fixe des normes professionnelles et éthiques particulièrement élevées. Il informe de manière transparente sur les prestations et les moyens utilisés. En outre, il met à disposition des procédures pour les inputs et les contestations.

La COFEM en déduit les principes suivants:

- Le service public média tient compte de manière adéquate de **toutes les réalités** des personnes vivant en Suisse et est **inclusif** dans sa conception.
- Il doit toujours servir **l'intérêt public**.
- Ses prestations sont **équivalentes** dans toutes les régions linguistiques.
- Il est **technologiquement neutre** et n'est **pas limité à des genres**.
- Il est accessible **sans restriction** et peut être utilisé **de manière anonyme** (donc sans tracking).

4. Structure

Jusque dans les années 1980, la fourniture des prestations du service public média a été déléguée à un seul fournisseur, la SSR. Par la suite, des fournisseurs radio-TV privés sont aussi devenus, prestataires du service public au niveau local et régional. La question de savoir si ces prestations doivent être offertes comme jusqu'à maintenant par un fournisseur dominant (aujourd'hui la SSR) ou en combinaison par différents fournisseurs - éventuellement en concurrence - doit être tranchée au niveau politique¹¹. Pour des raisons pragmatiques, la Commission voit plutôt des avantages à maintenir un fournisseur fort au niveau national, d'autant plus que, sous l'angle de l'interdiction de la maximalisation des bénéfices, n'importe quelle organisation ne peut pas fournir les prestations définies. En cas de solution combinée, tous les fournisseurs devraient remplir les mêmes exigences et prouver notamment que les prestations de programmes dans le service public média ne sont pas mélangées à des activités de nature commerciale, et inversement. Indépendamment de cette question, la COFEM recommande de veiller à maintenir une certaine agilité et une capacité d'adaptation des structures et des formes d'organisation pour pouvoir répondre à la dynamique du changement dans les médias.

Selon la COFEM, il est indispensable que la structure du service public média corresponde à la diversité fédéraliste de la Suisse. La tendance à la centralisation sur un "hub" régional-linguistique, observée ces dernières années, qui s'accompagne d'un nivellement inévitable de la culture journalistique, est contraire à la nature du service public média. Une partie de la charge financière de celui-ci provient forcément aussi du fait qu'il est présent, avec des moyens propres, non seulement dans toutes les parties du pays, mais aussi, si possible, dans toutes les régions du pays.

La Commission estime que, comme aujourd'hui, un service public média durable ne doit pas concerner que les contenus journalistiques (mais aussi comprendre p. ex. le soutien au cinéma et à la culture, le soutien technologique, etc.); il pourrait dorénavant inclure également des prestations apparentées au

¹⁰ Par possibilité de personnalisation par login, la COFEM comprend explicitement aussi des fonctionnalités, des possibilités d'interaction ou des droits d'accès étendus (p. ex. aux archives), pour autant ces éléments ne soient pas contraires à l'universalité et à la non-commercialisation des offres et qu'ils soient conformes aux principes de protection des données.

¹¹ De telles approches existent déjà aujourd'hui dans une mesure très limitée, par exemple la "fenêtre de programme" de Presse TV dans le programme de la SRF, qui est diffusée une fois par semaine.

journalisme, comme les conseils de la presse ou des médias, les institutions de formation et de formation continue dans le domaine du journalisme ou les agences de presse, pour autant que ces organismes respectent les principes du service public média, à savoir être universel, accessible sans obstacles, non commercial et servir l'intérêt général.

La COFEM en déduit les principes suivants:

- Dans la fourniture de ses prestations, le service public média tient particulièrement compte de la **structure fédérale** et des particularités de la Suisse, tant au niveau du **contenu** que de l'**organisation**.
- Il peut reposer sur **un ou plusieurs fournisseurs** et comprendre des **domaines apparentés au journalisme**, au-delà des prestations purement journalistiques.
- Les prestations sont fournies **de manière non commerciale**.

5. Financement

La Commission estime que le financement mixte du service public média, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, à savoir les redevances versées par les ménages ou les entreprises et les recettes publicitaires dans l'offre de télévision linéaire, représente un grand défi à l'avenir, principalement pour quatre raisons. Premièrement, les recettes publicitaires dans la radiodiffusion classique sont en recul depuis des années. Deuxièmement, le financement partiel par des revenus publicitaires du service public média peut inciter, dans le domaine de la télévision, à augmenter l'audience au détriment de la qualité et les achats de contenus, ce qui ne correspond ni au sens ni à l'esprit du service public média. Troisièmement, la redevance est fixée par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance; elle ne peut être modifiée que par le biais d'une initiative populaire ou d'une intervention parlementaire. Le montant de la redevance est aussi soumis à des enjeux de tactique politique, ce qui peut être contraire à une approche d'intérêt public et à l'objectif d'assurer un service universel de médias performant pour toutes les parties du pays, toutes les régions linguistiques et tous les groupes de population¹². Quatrièmement, la baisse constante du prix payé par ménage ou par tête pour le service public média contraste de plus en plus fortement avec les efforts des fournisseurs privés sur le marché visant non seulement à renforcer la disposition générale à payer pour leurs produits, mais aussi à augmenter le prix effectif par produit journalistique. Sur le marché du public, la baisse des redevances indique par contre qu'un bon journalisme ne doit pas être trop cher.

La Commission plaide pour un changement de système dans le financement du service public média afin de corriger les anomalies décrites ci-dessus et les fausses incitations. Dorénavant, le service public média devrait être financé exclusivement par les pouvoirs publics et ne plus dépendre de la publicité¹³. La manière d'organiser concrètement ce financement public doit faire l'objet d'une décision politique. Pour la Commission, il doit continuer à garantir l'indépendance journalistique et être stable, fiable et suffisant, conformément au mandat de prestations¹⁴.

¹² Ces dernières années, le montant de la redevance a été baissé de manière conséquente, de 462.40 francs par année à 335 francs en 2023, voire à 300 francs selon la volonté affichée par le Conseil fédéral. Ce montant tient compte du pouvoir d'achat et est comparable aux autres marchés européens, compte tenu de la petitesse et du plurilinguisme du marché suisse des médias.

¹³ Pour la Commission, il est imaginable que le fournisseur des prestations, moyennant une indemnisation appropriée, puisse continuer à proposer dans la conception des programmes en tant que "carrier" des possibilités de publicité attrayantes afin d'éviter un exode des recettes publicitaires vers l'étranger. Ainsi, les programmes du service public des médias ne seraient pas exempts de publicité; idem pour le parrainage et les autres activités publicitaires. Les recettes seraient toutefois collectivisées en faveur de l'aide générale aux médias et profiteraient aux différents fournisseurs (y compris privés).

¹⁴ Parmi les solutions envisageables, citons notamment une indexation de la redevance actuelle, le remplacement par un impôt sur les médias prélevé, comme l'impôt ecclésiastique, en fonction du revenu (avec des franchises et des plafonnements) ou un financement par un point de pourcentage de TVA.

La COFEM en déduit les principes suivants:

- Le financement doit être garanti de sorte à être, en regard du mandat de prestations, **suffisant, stable et indépendant de l'Etat**
- L'**indépendance journalistique** doit être garantie dans tous les cas.
- Le financement doit être aménagé de manière à ne pas donner de **faux signaux de prix** ou de **fausses incitations** et à ne pas provoquer de pressions commerciales lors de la conception du programme.
- Le service public média doit renoncer aux **recettes publicitaires**.

6. Conclusion

En Suisse, l'origine du service public média remonte aux années 1930. Pour la COFEM, il demeure au 21^e siècle un élément indispensable pour assurer à la population une offre de médias variée, performante et fiable dans toutes les régions linguistiques et dans toutes les parties du pays. Financé principalement par les pouvoirs publics et doté d'un mandat de prestations, il doit se différencier des offres commerciales par des normes de qualité particulièrement élevées dans la sélection, la production, la présentation et la distribution. Ce principe s'applique indépendamment de l'évolution technique et des changements dans les modes d'utilisation. Toutefois, le service public média doit aussi pouvoir surmonter de nouveaux défis s'il veut répondre aux attentes sociales actuelles et futures. Une muséification du service public au détriment de l'attrait, de la pertinence et de l'accessibilité des programmes nuit à l'adhésion du public et en fin de compte sape sa raison d'être. Celle-ci a une justification d'intérêt public. La COFEM estime qu'il est plus que jamais indispensable, pour le bon fonctionnement d'une démocratie libérale fondée sur l'état de droit de garantir une offre de contenus et de prestations journalistiques stable. Au vu des profonds changements survenus sur le marché des médias, il est nécessaire que la politique et la société débattent de l'orientation et de l'organisation futures du service public média à l'ère du numérique. Ces pistes de réflexion visent à encourager une telle discussion.