



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Spécificités des médias à l'ère du numérique:

Options d'organisation pour un paysage suisse des médias performant d'un point de vue économique et social



Document de discussion de la COFEM

Bienne, le 22 janvier 2018

Eidgenössische Medienkommission EMEK
c/o Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44, 2501 Biel/Bienne
Tel. +41 58 460 5755

Résumé

L'objectif du présent document de la Commission fédérale des médias (COFEM) est de montrer quelles sont les spécificités des médias, dans quelle mesure ces caractéristiques sont encore valables à l'ère de l'internet et quelles sont les options au niveau politique permettant de maintenir un paysage suisse des médias performant.

Les médias présentent toute une série de spécificités, dans une perspective aussi bien économique que socio-politique.

- Du point de vue économique, les spécificités des médias sont nombreuses, malgré la numérisation: vu que la disponibilité à payer pour des produits de médias est limitée, les médias sont aussi actifs sur le marché de la publicité. Celle-ci qui contribue cependant toujours moins au financement du journalisme. Malgré la monétisation des contenus (pay wall), les contenus coûteux à produire ne peuvent être que difficilement refinancés sur de petits marchés. Les économies d'échelle et d'envergure favorisent les concentrations.
- La numérisation modifie peu les arguments avancés dans une perspective socio-politique: les contenus d'information des médias sont nécessaires en raison de leur importance politique, sociale et culturelle. Vu la montée en puissance des nouvelles plateformes sur l'internet et les changements de modes d'utilisation des médias, la production de contenus journalistiques ne permet toutefois pas de garantir leur accessibilité et leur utilisation.

Il convient dès lors de se demander comment la politique pourra façonner le paysage suisse des médias à l'avenir. La COFEM défend l'idée que la concurrence est souhaitable dans le secteur des médias et que la capacité d'innovation des fournisseurs de médias doit pouvoir se développer sans entraves. En même temps, vu les spécificités des médias, la COFEM a répété à de nombreuses occasions que, même à l'ère numérique, les conditions d'un marché libre sans aucune réglementation ne suffisent pas à fournir les services journalistiques nécessaires à la société et à la démocratie. Trois domaines de mesures peuvent être distingués:

- **Aide aux médias tournée vers l'avenir:** La réticence à payer pour des contenus journalistiques et le transfert de la publicité vers de nouveaux acteurs sur l'internet rendent le financement des offres de médias privées plus difficile. C'est pour cette raison que la COFEM plaide régulièrement pour la mise en place d'une aide aux médias en ligne.
- **La SSR à l'ère numérique:** Une majorité des membres de la COFEM estime que la SSR doit s'adapter aux nouvelles réalités numériques. Cela ne signifie cependant pas qu'elle doit tout offrir. Une organisation de médias publique doit se démarquer des fournisseurs purement commerciaux. Dans un avenir où les médias seront diffusés via l'internet à large bande et principalement consommés à la demande, cette adaptation doit être pensée de manière conséquente de A à Z et le mandat de la SSR renégocié.
- **Autodétermination dans l'utilisation des médias:** L'introduction de règles sur l'accès au réseau, la neutralité du réseau et les algorithmes devrait garantir que la population continue à bénéficier d'une offre en médias complète et diversifiée. En même temps, la numérisation pose des exigences élevées en termes de compétence médiatique des utilisateurs. Cette dernière ne doit pas être comprise uniquement dans un sens passif en tant qu'utilisation compétente des médias.

1.	Introduction: importance des contenus journalistiques	4
2.	Spécificités des médias	4
2.1.	Perspective économique: les défaillances du marché	5
2.1.1.	Formes de défaillance du marché	5
2.1.2.	Défaillances du marché, médias et numérisation	6
2.1.3.	Conséquences pour le financement du journalisme	8
2.2.	Perspective socio-politique: Tutélisation	10
2.2.1.	Les médias, biens économiques et culturels	10
2.2.2.	Tutélisation et numérisation	11
3.	Instruments de politique des médias	12
3.1.	Réglementation des organisations de médias privées	12
3.2.	Institutionnalisation d'une organisation de médias publique	12
3.3.	Réglementation des exploitants de réseaux et des plateformes	13
3.4.	Promotion d'une utilisation responsable des médias	14
4.	Politique des médias pour une Suisse numérique: position de la COFEM	14
4.1.	Récapitulation: Spécificités des médias et instruments de réglementation	14
4.2.	Recommandations pour l'organisation du paysage suisse des médias	15
4.3.	Conclusion	18
	Bibliographie	19

1. Introduction: importance des contenus journalistiques

La numérisation modifie fondamentalement la production, la distribution et la consommation des médias et de leurs contenus. Aujourd'hui, la population suisse a un accès toujours plus aisé à toujours plus de contenus. Les produits audio et audiovisuels sont désormais facilement accessibles grâce à de nombreuses chaînes de radio-TV numériques et d'offres de TV payantes d'entreprises de télécommunication (Swisscom, UPC, etc.), des services TV internet (Zattoo, Teleboy, etc.) et des services de streaming (Netflix, Amazon Prime, Spotify, etc.). Des plateformes vidéo (p. ex. YouTube) et des réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Snapchat, Instagram, etc.) proposent aussi de nouvelles possibilités d'information, de discussion et de participation. Toutefois, cette diversité de canaux et de plateformes laisse-t-elle aussi espérer la production et l'utilisation de contenus variés, qui plus est en lien avec la Suisse? Et s'agissant de la formation de l'opinion – en dehors de la disponibilité des opinions elles-mêmes –, qu'en est-il d'une sélection professionnelle, telle que la hiérarchisation des opinions et des événements, ou des forums qui permettent une médiation entre différents points de vue?

Les médias journalistiques jouent traditionnellement un rôle essentiel au bon fonctionnement de la société. Les sociétés démocratiques dépendent de processus ouverts de formation de l'opinion. Les médias assument ces fonctions en contribuant de manière régulière et solide à l'information, à l'orientation et aux échanges des individus et des organisations. Dans le débat scientifique, deux fonctions des médias sont soulignées, à savoir la fonction d'orientation sociale et le rôle de forum d'information et d'opinions. Aujourd'hui, tant les médias traditionnels que les nouveaux fournisseurs de contenus journalistiques ont cependant de plus en plus de difficulté à refinancer leurs offres d'information sur le marché. La numérisation se répercute sur la rentabilité des fournisseurs suisses de contenus de médias et affecte le rôle et l'efficacité des médias dans notre Etat de droit démocratique.

L'objectif du présent document de la Commission fédérale des médias (COFEM) est de **montrer quelles sont les spécificités des médias, dans quelle mesure ces caractéristiques sont encore valables à l'ère de l'internet et quelles sont les options au niveau politique permettant de maintenir un paysage suisse des médias performant**¹.

Le chapitre 2 présente les perspectives économiques et socio-politiques pour les médias à la lumière de la numérisation. Alors que la perspective économique met l'accent sur les défaillances du marché, la perspective socio-politique souligne l'importance politique, sociale et culturelle des médias. La COFEM examine dans quelle mesure ces arguments sont encore pertinents à l'ère de la numérisation. Le chapitre 3 s'intéresse aux différents instruments susceptibles d'être mis à disposition en matière de politique des médias. La discussion porte entre autres sur la réglementation des organisations de médias privées, l'institutionnalisation d'une organisation de médias publique, la réglementation des exploitants de réseaux et des plateformes ainsi que sur les mesures visant à soutenir une utilisation des médias responsable et compétente. Enfin, le chapitre 4 présente des recommandations d'aménagement du paysage suisse des médias. Le présent document se comprend comme une contribution à la discussion des débats actuels sur la politique des médias.

2. Spécificités des médias

Les médias présentent toute une série de spécificités tant d'un point de vue économique que socio-politique. Il est examiné ci-après dans quelle mesure ces arguments sont encore pertinents, compte tenu des changements induits par la numérisation.

¹ Dans ses précédents documents de discussion, la COFEM a examiné les possibilités de soutien aux médias (COFEM 2014) et le service public de la radio et de la télévision (COFEM 2015). Par ailleurs, la commission a esquissé des pistes de réflexion pour un régime suisse de médias et de communication (COFEM 2017b). Le Conseil fédéral s'est aussi exprimé sur le service public audiovisuel (Conseil fédéral 2016). Le présent document s'inscrit dans le prolongement de ces considérations.

2.1. Perspective économique: les défaillances du marché

L'économie néoclassique postule que le marché permet une allocation optimale de ressources sociales limitées. Elle s'intéresse en particulier aux résultats du marché qui n'atteignent pas cet optimum. Dans un tel cas, on parle de défaillances du marché; autrement dit, le mécanisme de l'offre et de la demande ne permet pas d'apporter le plus grand bénéfice possible à la société. En économie politique, les défaillances du marché sont considérées comme une condition nécessaire, mais pas suffisante, de réglementation par l'Etat: une réglementation n'est admissible que pour corriger des défaillances du marché. Une intervention de l'Etat n'est toutefois pas absolument obligatoire, car la réglementation entraîne aussi des coûts.

2.1.1. Formes de défaillances du marché

Globalement, il existe quatre formes de défaillances du marché: les biens publics, les externalités, le déficit d'information et la sous-additivité. Le paragraphe 2.1.2 examine comment ces différentes formes s'appliquent aux médias.

Biens publics

Les biens publics se caractérisent par une non-rivalité dans la consommation et une non-excluabilité de la consommation (p. ex. l'éclairage public).

- La non-rivalité signifie qu'un bien peut être consommé en même temps par plusieurs personnes, sans que l'utilisation par une autre personne soit limitée. Il n'existe pas de rivalité autour de la consommation de ce bien. Un utilisateur supplémentaire n'entraîne pas de coûts marginaux et aucune ressource sociale n'est consommée. Dès lors, dans un marché concurrentiel, aucun prix fixe couvrant les coûts ne peut être imposé.
- La non-excluabilité signifie que les utilisateurs potentiels ne peuvent pas être exclus de la consommation du bien, même s'ils ne paient rien. Des prix ne peuvent donc même pas être imposés.

Même lorsque le bien est souhaité par les consommateurs, personne n'est disposé à payer pour l'utilisation de biens publics. Cette situation conduit à une sous-production: le marché est défaillant.

Les biens qui permettent une exclusion de la consommation tout en ayant un caractère de non-rivalité ne sont pas des biens publics mais des biens de club (p. ex. une autoroute à péage).

Externalités

Les externalités ou effets externes désignent des répercussions directes d'activités économiques sur des tiers non impliqués qui n'ont pas été prises en considération et qui ne sont pas non plus compensées.

- Les externalités négatives (p. ex. la pollution de l'environnement) signifient que l'offre ne reflète pas les coûts sociaux (surproduction).
- Les externalités positives (p. ex. l'éducation) signifient que la demande ne reflète pas les bénéfices sociaux (sous-demande).

En présence d'externalités, les résultats du marché ne sont pas satisfaisants, ce qui aboutit à des défaillances sur le marché.

Déficit d'information

Il n'est pas possible pour tous les biens d'évaluer la qualité avant l'achat. Dans ce cas, on parle de déficit d'information pour les consommateurs (ou d'asymétries d'information entre les producteurs ou les vendeurs et les consommateurs – p. ex. les voitures d'occasion).

- Pour les biens d'usages, la qualité ne peut être jugée qu'après l'achat et l'utilisation.
- Pour les biens de confiance, une évaluation de la qualité n'est tout simplement pas possible.

Les consommateurs ne peuvent pas exprimer leurs préférences par leur volonté de payer: personne n'est disposé à payer un prix élevé pour des biens dont la qualité est inconnue, quand bien même l'on

souhaiterait des biens de grande qualité et que l'on est prêt à payer pour les obtenir. Cette sous-demande entraîne une sous-production de biens de qualité élevée. Il s'agit donc ici d'une autre forme de défaillance du marché.

Sous-additivité

La quatrième forme de défaillance du marché est la sous-additivité, soit le cas où un bien peut être produit plus rentablement par un monopole que par plusieurs entreprises en concurrence les unes avec les autres.

- On parle d'économies d'échelle lorsque les coûts moyens (coûts par pièce) diminuent avec l'augmentation du volume de production. Normalement, c'est le cas seulement jusqu'à un certain volume de production, raison pour laquelle on ne produit pas plus que la quantité pour laquelle les coûts moyens sont les plus bas. Cependant, dans les branches ayant des coûts fixes élevés (c'est-à-dire lorsque les coûts ne dépendent pas du volume de production) et des coûts marginaux faibles, la situation est différente: plus l'on produit et plus les coûts par pièce sont bas. Les coûts fixes par pièce diminuent toujours plus (dégression des coûts fixes) et les coûts variables sont négligeables. Dans un tel cas, un seul producteur peut satisfaire efficacement l'ensemble du marché, ce qui crée un monopole naturel (p. ex. la fourniture d'eau).
- On parle d'économies d'envergure lorsque différents types de produits peuvent être fabriqués à moindre coût par une seule entreprise plutôt que par différentes entreprises (p. ex. le jus de pomme et le jus d'orange). Puisque des synergies peuvent être ainsi réalisées, les coûts moyens diminuent.

Les économies d'échelle et d'envergure favorisent la concentration et sont une incitation à la monopolisation: un cas de défaillance du marché.

2.1.2. Défaillances du marché, médias et numérisation

Dans quelle mesure ces quatre formes de défaillances du marché se produisent-elles aujourd'hui sur les marchés de médias? Et si tel est le cas: la numérisation modifie-t-elle la situation?

Les médias sont-ils des biens publics?

Selon le canal de distribution et les obstacles à l'accès, les médias sont des biens publics ou des biens de club.

- Les contenus de médias se caractérisent clairement par une **non-rivalité dans la consommation**: la consommation d'une prestation de médias par une personne ne restreint pas l'utilisation par une autre personne. La numérisation n'y change rien².
- L'excluabilité des personnes non disposées à payer pour la consommation d'un média dépend du canal de distribution. Alors que la radio et la télévision terrestres non cryptées n'autorisent pas l'exclusion (p. ex. la radio sur OUC ou DAB+), la numérisation facilite la **mise en place d'obstacles à l'accès**. Le cryptage et les modèles payants permettent aux fournisseurs de médias de limiter l'accès à leurs produits et d'imposer des prix (p. ex. la radio et la TV payantes, les services de streaming pour la musique et les contenus audiovisuels, la monétisation des contenus journalistiques en ligne ou les livres électroniques avec protection anti-copie). De biens publics, ces médias deviennent des biens de club.

Ainsi, une exclusion de la consommation de médias par la mise en place d'obstacles à l'accès est désormais possible (l'exclusion de l'information pure reste difficile). Par contre, il n'existe toujours pas de rivalité dans la consommation. D'un point de vue purement économique, il est donc toujours inutile d'exiger un prix, car les coûts marginaux diminuent et tendent vers zéro, aucune ressource n'étant ainsi utilisée. D'un point de vue commercial toutefois, l'imposition de prix est naturellement nécessaire.

² Dans le cas des produits de presse, la situation est même accentuée, car les coûts marginaux disparaissent en raison de la distribution électronique.

Les médias entraînent-ils des externalités?

Les contenus de médias journalistiques créent toute une série d'externalités. Les externalités positives sont notamment:

- des citoyens mieux informés et mieux formés, ce qui est essentiel pour la formation de l'opinion et de la volonté dans des systèmes démocratiques;
- une meilleure compréhension mutuelle des groupes culturels et linguistiques, ce qui est important dans une Suisse plurilingue, terre de migration;
- la cohésion sociale, l'intégration et l'appartenance à la communauté, ce qui contribue à la stabilité et à la cohésion.

La numérisation n'y change en principe rien. Toutefois, la production et la distribution en elles-mêmes n'apportent pas d'externalités positives, contrairement à l'utilisation des contenus de médias journalistiques. Vu la multiplication des offres de médias, cela ne va pas (plus) de soi; en raison de la diversité des offres, les utilisateurs ne peuvent se concentrer en effet que sur certains domaines, par exemple le divertissement (OFCOM 2008). Ce problème s'accroît encore dans un monde à la demande, où les utilisateurs téléchargent un contenu de manière ciblée, sans contrainte de temps ni de lieu. Le changement s'observe en particulier chez les jeunes. Ceux-ci continuent certes à recourir à des contenus rédactionnels, mais ils le font de plus en plus sur d'autres canaux. L'utilisation a lieu davantage en ligne et sur des supports mobiles. Outre les sites d'information et les journaux gratuits, les plateformes de streaming et de contenus à la demande ainsi que les médias sociaux jouissent d'une grande popularité (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017; voir aussi COFEM 2017a).

Existe-t-il un déficit d'information?

Une grande asymétrie d'information entre les producteurs et les consommateurs est propre aux biens de médias. De nouveaux contenus de médias étant produits en permanence, il est difficile d'évaluer leur qualité. A cet égard, l'incertitude de jugement est plus grande avec les offres d'information qu'avec les offres de divertissement.

Pour remédier au déficit d'information, deux stratégies sont possibles.

- Le côté du marché mieux informé peut fournir des informations supplémentaires, par exemple en se forgeant une réputation (par la valorisation d'une marque) à travers des mesures de garantie de la qualité ou autres (signalisation).
- Le côté du marché moins bien informé peut solliciter (filtrage) des conseils externes et décider sur cette base (p. ex. critique de médias; promotion des compétences médiatiques; évaluations par d'autres utilisateurs). La numérisation offre ici de nouvelles possibilités, avant tout techniques.

Dans le même temps, le débat autour des fausses informations et des bulles de filtrage montre que l'évaluation de la qualité des contenus de médias est tout sauf simple, aussi dans le monde numérique. Évaluer qui est l'expéditeur du contenu, quelles sources sont fiables et comment les contenus sont produits s'avère difficile. Vu les asymétries d'information, juger la qualité des résultats des moteurs de recherche, le fonctionnement des réseaux sociaux ou la logique des algorithmes est certes possible, mais seulement de manière limitée (OFCOM 2008).

Les marchés de médias se distinguent-ils par une production plus avantageuse par des monopoles?

Dans la branche des médias, les coûts fixes sont traditionnellement élevés et largement indépendants du nombre d'utilisateurs³. Les coûts de la première copie sont relativement élevés (infrastructure technique, presse, réseau de distribution, mais aussi charges de personnel pour la rédaction et la conception); par rapport aux coûts fixes, les coûts de reproduction sont plus bas (dans la presse),

³ Les coûts fixes diffèrent selon les médias. Ils sont significativement plus élevés dans la production audiovisuelle et les journaux qu'à la radio. Dans les médias, les coûts rédactionnels ne sont pas négligeables (pour autant que les contenus journalistiques soient jugés importants par le fournisseur).

voire inexistant (dans la radiodiffusion). Les marchés de médias se caractérisent donc par une forte dégression des coûts fixes. Ainsi, plus les utilisateurs sont nombreux, plus les coûts moyens diminuent: le fournisseur affichant le plus d'utilisateurs peut produire aux coûts les plus bas (tendance à la monopolisation).

Grâce à la numérisation, les coûts fixes dans la production de médias ont diminué. D'une part, avec les nouvelles technologies, la production audiovisuelle est meilleur marché. D'autre part, les médias numériques économisent les coûts d'impression et de distribution, avec pour corollaire une augmentation du nombre de chaînes de télévision et de sites internet. **Toutefois, la production de contenus journalistiques reste chère,** en ligne ou hors ligne. Qui veut fournir régulièrement des prestations journalistiques doit payer une rédaction qui dispose du temps et des ressources nécessaires pour la recherche, l'analyse, l'évaluation et le contrôle de la qualité. C'est la raison pour laquelle on n'observe pas constamment l'apparition de nouveaux acteurs sur le marché et que les nouvelles start-ups journalistiques rencontrent elles aussi souvent des difficultés financières. Par ailleurs, certaines productions audiovisuelles – notamment les fictions (films, séries) – demeurent toujours coûteuses.

Dans le secteur des médias, à côté de la dégression des coûts fixes, les **économies d'envergure** jouent également un rôle, notamment l'utilisation multiple de contenus dans plusieurs régions différentes ou sur plusieurs canaux. La mise en place de rédactions travaillant de manière convergente montre combien les économies d'envergure et les synergies à réaliser sont importantes dans le monde des médias numériques.

2.1.3. Conséquences pour le financement du journalisme

A l'ère numérique, quelles conséquences les biens publics et de club, les externalités positives, les asymétries d'information, la dégression des coûts fixes et les économies d'envergure peuvent-ils avoir pour le journalisme?

Présence sur deux marchés: marché de l'audience et marché de la publicité

Souvent, les médias ne peuvent pas ou pas entièrement se financer sur le marché de l'audience. **La disponibilité à payer pour des produits de médias est limitée.**

- Il n'existe pas d'excluabilité de la consommation pour les médias non cryptés ou sans monétisation des contenus. On peut donc parler ici de biens publics. En conséquence, les consommateurs ne sont pas prêts à payer pour l'offre, même s'ils sont intéressés par les contenus.
- Les médias présentent de nombreuses externalités positives. L'utilité des médias journalistiques pour la société n'est pas prise en considération dans la volonté de paiement des utilisateurs individuels, ce qui entraîne une sous-demande et par conséquent une sous-production de contenus socialement importants (Hettich/Schelker 2016).
- Vu les asymétries d'information, les consommateurs ne peuvent pas toujours évaluer la qualité des contenus. Or, sans être assuré de la qualité du produit, surtout d'une prestation journalistique, l'utilisateur est peu enclin à payer.

En principe, cette situation devrait conduire à une sous-production de contenus journalistiques, même si les consommateurs souhaitent de tels contenus. Longtemps, la **publicité** a fait office de **source alternative de financement** pour les médias. Les médias constituaient ainsi un bon investissement.

La donne a cependant changé. Aujourd'hui, la publicité ne dépend plus obligatoirement des médias journalistiques pour la distribution de ses messages; elle peut aussi atteindre des consommateurs potentiels à travers les moteurs de recherche, les médias sociaux et les portails de petites annonces, sans perte de diffusion. Les recettes publicitaires des organisations de médias stagnent ou baissent. Entre 1995 et 2015, les recettes publicitaires nettes annuelles des journaux payants ont fondu d'un milliard de francs à moins de 700 millions de francs. Parallèlement, selon des recherches de la NZZ, la publicité en ligne ne rapporte actuellement aux fournisseurs de contenus journalistiques que 80 millions de francs par année (Stadler 2016). L'effondrement de la publicité imprimée n'est de loin pas compensé et des subventions croisées provenant de nouveaux secteurs d'affaires lucratifs (plateformes numériques) sont

difficilement justifiables sur le plan économique (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017). De plus, le marché de la publicité télévisuelle devrait également connaître une baisse importante des revenus publicitaires nets à moyen terme. La faible disponibilité de paiement de la part des utilisateurs et le déplacement de la publicité vers de nouveaux intermédiaires sur l'internet conduisent à une crise financière du journalisme au niveau régional et national. A l'exception de certaines offres de niche, il n'est pas certain que le journalisme en ligne puisse se refinancer uniquement par la publicité et les paiements des utilisateurs (Lobigs 2017).

L'excluabilité est possible, mais pas forcément souhaitable

Grâce aux progrès technologiques, une excluabilité de la consommation est désormais possible (cryptage; monétisation des contenus), ce qui permet de mettre des offres de médias sur le marché, par exemple des chaînes thématiques, destinées à des groupes cibles définis. **Vu les externalités positives** attendues de l'utilisation de certains contenus journalistiques, exclure des utilisateurs de la consommation **n'est pas forcément souhaitable** d'un point de vue économique, dans la mesure où le plus grand nombre possible de personnes doivent pouvoir utiliser des contenus de médias pour se forger une opinion et une volonté fondées (Berg/Lowe/Lund 2014; OFCOM 2008)⁴. Exclure des utilisateurs potentiels n'est pas non plus nécessairement souhaitable d'un point de vue commercial.

En outre, la compétitivité de certaines offres est limitée malgré l'excluabilité. La télévision payante et les services de streaming doivent également être refinancés et ne proposent donc des offres qu'à des publics ayant une taille et un pouvoir d'achat suffisants. Les groupes de petite taille ou à faible pouvoir d'achat sont peu desservis (Kiefer, 1999). Sur les petits marchés, comme les marchés régionaux linguistiques de Suisse, les productions nationales de fiction (séries, films) sont pratiquement impossibles à refinancer (Berg/Lowe/Lund 2014). Par conséquent, les fournisseurs de télévision payante se concentrent généralement sur les films et séries internationales ainsi que sur les retransmissions sportives.

Les économies d'échelle et d'envergure favorisent la concentration

Les économies d'échelle et d'envergure favorisent la concentration et la constitution de barrières d'accès au marché. Dans le secteur des médias, les concentrations sont problématiques non seulement économiquement parlant, mais aussi d'un point de vue journalistique et socio-politique.

La forte **dégression des coûts fixes** est un **important facteur de concentration horizontale**: étant donné les coûts fixes des produits d'information, les entreprises de médias cherchent à atteindre le plus grand nombre d'utilisateurs possible avec leurs contenus et à réduire ainsi les coûts moyens. Cette tendance favorise la concentration sur les marchés de presse régionaux et les marchés télévisuels régionaux-linguistiques. Les marchés de la distribution, des médias sociaux et des moteurs de recherche sont également marqués par une forte concentration. Désormais essentiels pour la recherche et la fourniture de contenus, ces nouveaux acteurs détiennent souvent un pouvoir de marché considérable. Pour les nouvelles entreprises, les économies d'échelle constituent en même temps de grandes barrières d'accès au marché: un fournisseur en position dominante a des structures de coûts plus avantageuses qu'un concurrent qui arrive sur le marché et doit encore amortir les coûts d'investissement fixes nécessaires.

Les **économies d'envergure** favorisent aussi la **concentration horizontale**. La possession de médias suprarégionaux permet de réaliser plus de synergies et d'avoir des coûts moyens moins élevés qu'avec des entreprises de médias indépendantes implantées dans chaque région. En revanche, les espaces politiques et les offres des médias fusionnés ne se recouvrent pas (plus), ce qui peut être un désavantage pour la réalisation d'externalités positives (p. ex. degré d'information sur la politique cantonale). Les économies d'envergure poussent également à la **concentration multimédia**, permettant l'utilisation multiple de contenus sur différents types de médias.

⁴ A l'exception de la protection contre certains contenus jugés inappropriés (p. ex. dans le domaine de la protection de la jeunesse)

Les petits systèmes de médias présentent des structures de marché particulières, qui ne disparaissent pas avec la numérisation. Vu la petite taille du bassin de population, les marchés de l'audience et de la publicité sont automatiquement beaucoup moins étendus que dans les grands pays. Ainsi, les contenus qui, dans ces derniers, sont fournis sans problème par le marché ne peuvent pas toujours être refinancés. Par ailleurs, la position forte de la SSR, voulue par le législateur, impose certaines limites au développement des diffuseurs privés. En Suisse, la situation est encore accentuée: premièrement, il n'existe pas de marché national des médias, en raison du multilinguisme. Deuxièmement, la Suisse a pour voisins de grands pays de même langue, ce qui entraîne une forte concurrence pour les fournisseurs nationaux non seulement sur le marché de l'audience, mais aussi, à travers les fenêtres publicitaires, sur le marché de la publicité.

2.2. Perspective socio-politique: Tutélisation

Les médias ne présentent pas seulement un certain nombre de spécificités du point de vue économique. Ils doivent également être considérés dans une perspective socio-politique et démocratique. Dans ce cas, l'accent est mis non pas sur les défaillances du marché mais sur des arguments politiques, sociaux et culturels. Les économistes regroupent de telles positions sous le terme de tutélisation. **Toutefois, les deux perspectives ne doivent pas être vues comme antagonistes.** Il existe de nombreux points de convergence entre l'argumentation économique liée à des externalités positives et la perspective socio-politique liée à la grande importance du journalisme.

2.2.1. Les médias, biens économiques et culturels

Les arguments socio-politiques se fondent sur l'affirmation selon laquelle les médias sont des biens non seulement économiques, mais aussi culturels.

Les médias journalistiques revêtent une grande importance sociale, culturelle et politique pour la société. Les médias de masse imprègnent la vie sociale et culturelle, ils créent une identité commune par la diffusion de valeurs, de normes et de connaissances, et contribuent à la cohésion et à l'intégration sociale. Les médias façonnent l'opinion publique de manière durable et importante, et transmettent des événements, ses thèmes et ses opinions qui touchent l'ensemble de la société. Ils constituent également un forum de débats et d'informations (politiques) et font en sorte que les idées et les contenus (politiques) soient rendus publics. Ce rôle est central pour le bon fonctionnement des sociétés modernes, en particulier des sociétés démocratiques, car les médias fournissent aux citoyens les informations nécessaires à la formation politique de l'opinion et de la volonté. Outre leur fonction d'information, les médias exercent une fonction de contrôle: ils critiquent et contrôlent les acteurs politiques et économiques influents. Le façonnement de l'opinion publique, la production d'opinions diversifiées et l'émergence de normes sociales s'opposent toutefois à une évaluation sur la base de critères économiques (Heinrich 2001). Telle est aussi la position du Conseil fédéral (2016) lorsqu'il constate, dans son rapport sur le service public, que "dans une démocratie, les médias revêtent une importance culturelle et sociale qui va au-delà de leur pure valeur économique."

Comme les médias ne sont pas seulement des biens économiques, la réglementation dans ce domaine ne se justifie pas uniquement d'un point de vue économique. La correction des défaillances du marché et une concurrence économique efficace ne garantissent pas la diversité et la qualité journalistiques. **Les médias financés par le marché doivent produire des contenus qui peuvent être refinancés.** Il peut aussi s'agir de contenus qui reflètent l'importance politique, sociale et culturelle des médias. Du reste, beaucoup de fournisseurs de médias privés ne poursuivent pas seulement un intérêt économique, mais apportent aussi une contribution importante à la société démocratique. Toutefois, la logique économique et la logique journalistique ne se recouvrent pas nécessairement.

Cela s'avère particulièrement vrai s'agissant du financement par la publicité. La faible volonté de paiement des destinataires est certes compensée par la publicité, mais cela n'est pas sans conséquences sur la production des contenus, notamment à la télévision. **Le principal partenaire de marché est le secteur publicitaire**, qui paie le prix du marché pour la diffusion de ses messages. Il en résulte que la

télévision notamment doit avant tout orienter les contenus en fonction des préférences des annonceurs. Or, ces derniers ne s'intéressent qu'à certains groupes cibles: d'un point de vue économique, l'attention mesurée, estimée ou supposée du public est vendue au secteur publicitaire. Grâce aux contenus journalistiques, les entreprises de médias financées par la publicité doivent créer – tant en termes de taille que de groupe cible – un public et un environnement appropriés. Parallèlement, des efforts sont déployés pour atteindre le groupe cible avec les programmes les moins coûteux possibles (Baker 2002; Berg/Lowe/Lund 2014; Kiefer/Steininger 2014; Polynomics 2016). En Suisse, la petitesse des marchés télévisuels linguistiques (audience restreinte et petit marché publicitaire) ainsi que la position dominante des chaînes privées étrangères et de la SSR constituent un handicap supplémentaire. Par conséquent, les télévisions privées régionales-linguistiques se concentrent principalement sur des émissions de divertissement achetées et un nombre restreint de productions maison dans le domaine non fictionnel. Les autres domaines ne semblent pas être économiquement viables.

Les perspectives socio-politiques considèrent donc que la concurrence journalistique est nécessaire, au-delà d'une concurrence économique effective entre plusieurs fournisseurs de médias. Il ne s'agit pas d'une concurrence pour des coûts plus bas, mais idéalement d'une concurrence pour la production des meilleurs contenus.

2.2.2. Tutélisation et numérisation

La numérisation n'a pas fondamentalement changé en ce qui concerne les arguments relatifs à la société et à la démocratie, avancés précédemment. **D'un point de vue socio-politique, des contenus de médias journalistiques que le marché ne peut pas fournir, ou pas fournir à lui seul, resteront nécessaires à l'avenir.** De plus, il ne s'agit pas seulement de produire et de fournir des informations, mais aussi de permettre le débat social (forum; formation de l'opinion).

Néanmoins, la numérisation modifie la façon de produire, de distribuer et de rendre accessibles les contenus journalistiques. Les médias ne peuvent conserver leur importance politique, sociale et culturelle que si les contenus journalistiques parviennent aux citoyens et que les membres de la société peuvent participer aux débats publics (médiatiques). Vu le changement rapide des modes d'utilisation des médias et l'émergence d'un "monde à la demande", il convient, dans une perspective socio-politique, de fournir désormais aussi des contenus journalistiques sous une autre forme et sur de nouvelles plateformes.

- La numérisation autorise de nouvelles **formes de narration et de représentation**, entre autres la mise en relation multimédia de textes, d'images, de sons et de vidéos ("digital storytelling"), ainsi que l'utilisation de nouvelles technologies, par exemple différentes formes de réalité virtuelle (virtuelle, augmentée, combinée). Parallèlement, les produits journalistiques peuvent être mis en lien les uns avec les autres.
- Les médias sont de plus en plus utilisés en ligne et sur des supports mobiles. En dehors des journaux et des sites d'information gratuits, les jeunes utilisent surtout des plateformes de contenus à la demande et de streaming ainsi que les médias sociaux (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017; voir aussi COFEM 2017a). Les contenus journalistiques doivent **satisfaire à de nouveaux modes d'utilisation**.
- Les contenus journalistiques sont toujours plus consommés sur les médias sociaux, ce qui complique encore le refinancement. Une **présence sur de nouvelles plateformes** est pourtant indispensable pour continuer à atteindre le public.
- A l'ère numérique, les médias **ne peuvent se limiter à la production de leurs propres contenus**. Toujours plus de contenus commerciaux et non commerciaux sont disponibles sur des plateformes numériques, qui appartiennent elles-mêmes à de grosses sociétés commerciales de l'internet. Il devient dès lors de plus en plus difficile de distinguer les contenus journalistiques vérifiés de la communication commerciale (publicité et RP) et des fausses informations ("fake news"). En règle générale, les médias ne peuvent donc remplir leur fonction sociale que s'ils parviennent à intégrer la population dans le débat démocratique, à contextualiser les informations de tiers, à modérer les contributions des utilisateurs et à garantir l'accès à leurs propres contenus journalistiques (Goodman

2013). Pour ce faire, les entreprises de médias comme les journalistes doivent développer de nouvelles compétences (Lobigs 2017). Par ailleurs, il est aussi nécessaire d'accroître les compétences des utilisateurs dans le domaine des médias.

En résumé, une réglementation est nécessaire d'un point de vue socio-politique et doit aller au-delà de la correction des défaillances du marché motivée par la perspective économique.

3. Instruments de politique des médias

Compte tenu des spécificités évoquées au chapitre 2, tous les Etats démocratiques réglementent le secteur des médias d'une manière ou d'une autre. **D'un point de vue économique, la défaillance du marché est une condition nécessaire mais non suffisante de réglementation. D'un point de vue socio-politique, en revanche, la correction des défaillances du marché ne garantit pas à elle seule la production de services de médias diversifiés et de qualité.**

Dès lors, de quels instruments la politique des médias dispose-t-elle réellement? Les chapitres suivants présentent brièvement les instruments applicables aux organisations de médias privées et publiques, aux exploitants de réseaux et aux plateformes ainsi qu'à l'utilisation des médias.

3.1. Réglementation des organisations de médias privées

La réglementation crée les conditions permettant aux organisations de médias privées de fournir une offre journalistique différente des prestations de médias produites dans des conditions purement commerciales (c'est-à-dire suivant les préférences des annonceurs).

Octroi de concessions: Il y a quelques années encore, pour des raisons techniques notamment (pénurie de fréquences), l'accès au marché de la radio et de la télévision était lié à l'obtention d'une concession. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Néanmoins, certains diffuseurs titulaires d'une concession remplissent un mandat de prestations régional (en échange de privilèges de diffusion, d'une quote-part de la redevance ou des deux). L'octroi d'une concession garantit que des radios et des télévisions privées contribuent, avec leurs programmes, à remplir les fonctions sociales des médias dans une région donnée.

Réglementation de la concentration: Les marchés des médias ont tendance à se concentrer, ce qui n'est souhaitable ni d'un point de vue économique ni d'un point de vue journalistique. Hormis le droit de la concurrence, qui vise à garantir le bon fonctionnement d'une concurrence économique, il existe des possibilités de réglementer spécifiquement la concentration des médias afin d'éviter l'émergence de centres de pouvoirs au niveau journalistique.

Subventions: Les organisations de médias peuvent recevoir un soutien financier direct ou indirect. En Suisse, par exemple, certaines radios et télévisions privées bénéficient d'un soutien direct au niveau local et régional par la redevance, et les éditeurs de presse bénéficient d'un soutien indirect grâce à un taux de TVA réduit et des tarifs postaux préférentiels. Il s'agit de faire en sorte que le plus de ressources possible soient disponibles pour la production de prestations de médias.

Réglementation du contenu: Outre le fait qu'elles sont tenues au respect de l'ordre juridique général, la radio et la télévision ont toujours été réglementées au niveau du contenu, que ce soit par des prescriptions (p. ex. imposition de quotas de diffusion de contenus européens), ou par des restrictions et des interdictions (p. ex. protection de la jeunesse).

3.2. Institutionnalisation d'une organisation de médias publique

Les organisations de médias privées apportent une contribution journalistique importante à la société démocratique. Dans le même temps, elles poursuivent des intérêts économiques légitimes et produisent des contenus qui peuvent être refinancés sur le marché. Il en va autrement des organisations de médias

publiques qui, grâce à leur financement exclusif par des fonds publics, peuvent (idéalement) se concentrer sur la fourniture de prestations journalistiques d'intérêt public⁵.

Les organisations de médias publics présentent trois caractéristiques (Jarren/Donges 2005):

- **Contenus:** Une organisation de médias publique respecte un mandat de programme. On attend qu'elle propose certains formats et genres (p. ex. informations, formation, documentaires, etc.), qu'elle assure un certain standard au niveau du contenu (haute qualité, innovation, créativité, équilibre, respect de normes éthiques, etc.) et qu'elle remplisse certaines fonctions pour la société (cohésion, identité nationale, diversité culturelle, prise en compte des minorités, etc.).
- **Forme d'organisation:** Les organisations de médias publics sont non commerciales et n'ont pas d'objectif de rentabilité à atteindre. Contrairement aux radiodiffuseurs commerciaux, le financement public leur permet de se concentrer sur l'exécution d'un mandat de programme.
- **Responsabilisation:** Les prestations et les structures d'une organisation de médias publique doivent être constamment renégociées à la lumière des changements sociaux. Par conséquent, pour sa légitimité envers la population aussi, il est essentiel qu'elle respecte des mécanismes de responsabilisation (obligation de rendre compte).

3.3. Réglementation des exploitants de réseaux et des plateformes

Les contenus des médias doivent trouver leur chemin jusqu'au public. La réglementation des entreprises de distribution et des nouveaux intermédiaires, comme les moteurs de recherche et les réseaux sociaux, prend donc de plus en plus d'importance. Toutefois, une réglementation est aussi nécessaire pour d'autres raisons, telles que la protection des données ou l'accès non filtré aux informations.

Accès aux réseaux et accessibilité des contenus: Les entreprises de distribution du secteur de la radiodiffusion peuvent être tenues de diffuser certains programmes de manière intégrale (must carry) ou de les traiter de manière équitable et non discriminatoire, au moins en ce qui concerne la diffusion du signal et des services associés (guide électronique des programmes, etc.). L'accessibilité doit être garantie pour que les contenus parviennent aux utilisateurs. A cet égard, la réglementation *ex ante* dans le cadre du droit de la concurrence revêt une importance particulière.

Service universel: Une connexion internet rapide est désormais essentielle pour participer à la société moderne. Une obligation de service universel permet de garantir un accès internet à large bande à l'ensemble de la population et d'éviter ainsi une fracture numérique.

Neutralité des réseaux: Les intérêts des exploitants de réseaux et des entreprises internet, qui ont besoin de largeurs de bande suffisantes pour fournir leurs services, ne se recoupent pas toujours. Les exigences visant à garantir la neutralité des réseaux permettent d'assurer que tous les contenus transmis sont traités de la même manière et qu'aucun fournisseur de contenu n'est ni privilégié ni désavantagé (par exemple en raison d'intérêts concurrentiels de l'exploitant de réseau).

Protection des données: Lors de l'utilisation d'offres en ligne, de nombreuses données personnelles sont collectées, dont l'utilisation n'est guère transparente. La question se pose donc de savoir dans quelle mesure une réglementation est nécessaire pour protéger les consommateurs (par exemple obligation de formuler les conditions d'utilisation de manière compréhensible; l'opt-in en tant que norme).

Gouvernance des algorithmes: Les algorithmes des moteurs de recherche et des réseaux sociaux permettent de déterminer quels contenus sont accessibles ou non à quels utilisateurs. Ils ont été développés dans un but commercial et ne sont pas transparents. Cependant, ils façonnent la perception de la réalité tout autant que les médias journalistiques (Just/Latzer 2017) et soulèvent des questions de gouvernance (Saurwein/Just/Latzer 2015). Un dialogue avec les exploitants de plateformes est plus que jamais nécessaire (Lobigs 2017).

⁵ La SSR s'écarte du modèle type d'organisation de médias publique. En effet, son mode de financement mixte implique qu'elle soit aussi active sur le marché de la publicité.

3.4. Promotion d'une utilisation responsable des médias

Il existe plusieurs moyens de renforcer l'utilisation responsable et compétente des "anciens" et des "nouveaux" médias.

Utilisation des médias: En plus de connaître le fonctionnement des appareils techniques, il faut être capable d'évaluer de façon critique les sources ainsi que la qualité de l'information et de comprendre le fonctionnement du journalisme, des nouveaux intermédiaires et de leurs algorithmes. Les compétences médiatiques ne se résument pas à la capacité à utiliser les médias. Il s'agit aussi de savoir utiliser d'une manière compétente les médias traditionnels et les nouveaux médias pour son propre style de vie, par exemple en participant à la production de contenus ou à des processus en lien avec la politique des médias (Schejter/Tirosh 2017).

Suppression des asymétries d'information: Des mesures sont aussi envisageable pour éliminer les asymétries d'information sur les marchés des médias en améliorant les possibilités de filtrage (par exemple, critique accrue des médias dans les médias; autorégulation avec certification, etc.).

Incitations à l'utilisation: La consommation de contenus journalistiques peut être encouragée, de sorte à créer des externalités positives. Dans le cas des médias publics, l'incitation peut revêtir plusieurs formes: un soutien financier à travers une redevance des ménages forfaitaire, la production de programmes de qualité, un renoncement à la publicité ou la valorisation de la marque (Polynomics 2016).

4. Politique des médias pour une Suisse numérique: position de la COFEM

4.1. Récapitulation: Spécificités des médias et instruments de réglementation

Le progrès technologique modifie fondamentalement les conditions économiques de la production et de la distribution des médias. Néanmoins, **d'un point de vue économique**, les médias présentent aussi de nombreuses spécificités (voir chapitre 2.1):

- En raison du manque de propension des consommateurs à payer pour les contenus journalistiques, les médias privés dépendent de la publicité comme source de financement. Toutefois, celle-ci est en train de se déplacer vers des fournisseurs non journalistiques présents sur l'internet, comme les moteurs de recherche et les réseaux sociaux.
- Même si la numérisation facilite l'exclusion des non-payeurs (cryptage, monétisation des contenus), la production de contenus journalistiques est coûteuse et ne peut pas être refinancée par le marché, en particulier dans les petits marchés.
- Même s'ils tendent à baisser dans la production audiovisuelle et le journalisme numérique, les coûts fixes restent relativement élevés. La dégressivité des coûts fixes et les économies d'envergure favorisent la concentration de médias. Pour des raisons économiques, la diversité des médias est limitée dans un petit pays multilingue comme la Suisse. Le problème est d'autant plus aigu dans les petites régions linguistiques.

La numérisation ne change pas grand-chose aux arguments avancés dans une **perspective sociétale et démocratique** (voir chapitre 2.2): en raison de leur importance politique, sociale et culturelle, les contenus journalistiques que le marché ne peut pas fournir, ou du moins pas à lui seul, resteront indispensables. Cependant, la numérisation ne pose **pas seulement aux organisations de médias le défi de savoir comment financer et produire des contenus journalistiques, mais aussi comment les acheminer jusqu'aux utilisateurs**. En effet, l'importance des médias journalistiques ne se mesure pas à leur production, mais à leur utilisation. Etant donné l'importance croissante des nouvelles plateformes sur l'internet et l'évolution des modes d'utilisation des médias, la production de contenus journalistiques ne garantit pas encore l'accessibilité ni l'utilisation de ces contenus. Les fournisseurs de prestations journalistiques ne peuvent donc pas se limiter à la production; ils ont également besoin de nouvelles compétences afin de proposer des contenus sous une forme appropriée, d'en permettre une évaluation adéquate et de faciliter les échanges entre les groupes sociaux.

Si, **d'un point de vue économique, la défaillance du marché est une condition nécessaire mais non suffisante de réglementation, d'un point de vue socio-politique, la correction des défaillances du marché ne garantit pas à elle seule** la production de services de médias diversifiés et de qualité (tutélisation).

La politique des médias dispose de nombreux instruments pour assurer la production, la distribution et la consommation de contenus journalistiques (voir chapitre 3). Il peut s'agir entre autres de la réglementation des organisations de médias privées (p. ex. octroi de concessions ou de subventions), de l'institutionnalisation d'une organisation de médias publique, de la réglementation des exploitants de réseaux et des plateformes (p. ex. accès au réseau et neutralité des réseaux) ou de mesures visant à encourager l'utilisation responsable des médias.

4.2. Recommandations pour l'organisation du paysage suisse des médias

Pour que la démocratie fonctionne, il faut des citoyens informés et qui participent au processus politique. La COFEM est convaincue qu'**à l'ère de l'internet aussi, les médias journalistiques restent pertinents et indispensables au débat social dans une démocratie directe**. Cependant, les habitudes et les possibilités d'utilisation ayant radicalement changé, le financement du journalisme et l'accessibilité à ses prestations deviennent difficiles.

Se pose dès lors la **question de la façon dont la politique pourra à l'avenir façonner le paysage suisse des médias**. La nécessité et l'étendue de la réglementation des médias ne sont pas discutées uniquement en raison de la numérisation et de ses conséquences sur le secteur de médias.

- D'un point de vue économique, il y a lieu de supposer au moins une défaillance partielle du marché, ce qui est une condition nécessaire, mais pas suffisante de réglementation.
- D'un point de vue socio-politique, l'importance sociale, culturelle et politique des médias pour la société justifie une réglementation des médias au-delà de la correction des défaillances du marché.

De manière générale, il est possible d'adopter le point de vue libéral selon lequel une intervention de l'Etat n'est pas du tout nécessaire dans le secteur des médias, puisque l'allocation sous-optimale des ressources due à une défaillance du marché n'est pas forcément corrigée et que les arguments d'intérêt social sont rejetés.

Pour la COFEM, une concurrence dans le secteur des médias est souhaitable et la capacité innovatrice des fournisseurs de médias doit pouvoir se développer aussi librement que possible. Toutefois, la COFEM a aussi répété à maintes reprises qu'**en raison des spécificités des médias, à l'ère numérique également, les conditions d'un marché totalement dépourvu de réglementation ne suffisent pas à fournir les services journalistiques nécessaires à la société et à la démocratie**. Que les services de médias journalistiques ne puissent pas être fournis par le marché ou qu'ils ne puissent l'être que partiellement n'enlève rien au fait que leur production, leur distribution et leur consommation répond à un intérêt public. Dès lors, il ne s'agit pas de savoir si une politique des médias est nécessaire, mais de définir la politique appropriée et le degré d'intervention au niveau réglementaire pour atteindre les objectifs visés. Il convient donc de déterminer quels instruments de politique des médias utiliser pour garantir à la population suisse une offre de médias journalistique, également à l'ère numérique.

Une politique des médias peut être centrée sur l'offre ou sur le fournisseur de contenus.

- Une **approche centrée sur l'offre** ne finance pas d'organisations de médias en particulier. Au lieu d'institutionnaliser un fournisseur de service public national comme la SSR et de soutenir des radios et des télévisions privées au niveau local et régional par des fonds publics liés à un mandat de prestations, la production de contenus spécifiques est mise au concours et les producteurs peuvent demander un financement des contenus.
- Une **approche centrée sur le fournisseur** ne favorise pas la production de contenus spécifiques, mais soutient les organisations, qui doivent en contrepartie remplir un mandat de prestations. Dans ce cas, on part du principe que les organisations développent leur propre vision journalistique, qu'une

approche au niveau de la structure et de l'organisation du marché menace moins la liberté des médias et que des appels d'offres constants entraîneraient une charge administrative trop lourde.

Sachant que l'utilisation des contenus est de plus en plus fragmentée et individuelle, dans ses précédents documents sur l'aide aux médias (2014) et le service public (2015), la COFEM s'est dite favorable à une approche centrée sur le fournisseur. La majorité de la Commission est toujours de cet avis. La coexistence d'organisations de médias privées et publiques a fait ses preuves. Toutes deux apportent une contribution journalistique essentielle à la société démocratique. Ce système doit être maintenu. Dans le même temps, il faut permettre davantage de concurrence tout en veillant à ce que les contenus journalistiques parviennent au public.

A cet effet, il convient de distinguer trois domaines de mesures, savoir: une aide aux médias tournée vers l'avenir, une organisation de médias publique et la promotion d'une utilisation des médias autonome.

Aide aux médias tournée vers l'avenir

La réticence des utilisateurs à payer pour des contenus journalistiques de même que le transfert de la publicité vers les nouveaux acteurs de l'internet rendent plus difficile le financement des offres des médias privés. Une expertise économique de la COFEM affirme même qu'en raison du fonctionnement du monde numérique, le journalisme en ligne socialement responsable risque d'être supplanté par des offres pseudo-journalistiques et que seul un soutien par des fonds public permettrait de le maintenir (Lobigs 2017).

Compte tenu de cette évolution, la COFEM estime qu'une aide directe aux médias est nécessaire. Dans son premier document de discussion, elle recommandait déjà, en plus de mesures indirectes telles que le soutien à la formation, la **mise en place d'une aide aux médias en ligne** (COFEM 2014):

- Les projets innovants tels que les plateformes en ligne et les start-ups journalistiques qui contribuent à la diversité de l'offre doivent être soutenus sous la forme d'un financement de départ (sans fausser de manière trop importante la concurrence).
- Les projets, initiatives ou produits qui fournissent des services journalistiques exceptionnels et contribuent au débat social devraient également bénéficier d'un soutien.

Dans son document sur le futur système des médias, la COFEM a également clairement préconisé **un financement des médias direct et technologiquement neutre** (COFEM 2017b). Aujourd'hui, en Suisse, toutes les télévisions régionales titulaires d'une concession et de nombreuses radios régionales bénéficient d'un soutien sous la forme d'une quote-part de la redevance. Celle-ci leur permet de fournir d'importantes prestations journalistiques dans leur zone de desserte. Ce soutien peut être transféré dans le monde numérique (de la radiodiffusion à la large bande) vu qu'en raison de la convergence, il ne concerne plus uniquement les prestations fournies sous forme de programmes de radio et de télévision.

La SSR à l'ère numérique

Les organisations de médias publiques se caractérisent par leur **organisation non commerciale définie par un mandat de programme, un financement public et leur responsabilité envers la société**⁶. Dans les petits pays en particulier, elles offrent une garantie pour les productions nationales coûteuses qui ne peuvent pas être refinancées sur le marché (information mais aussi divertissement et fiction). Dans son document de discussion sur le service public, la COFEM s'est déjà prononcée en faveur d'un diffuseur national de service public, avec une offre journalistique destinée à toute la population (COFEM 2015).

Une majorité de la COFEM partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel **la radiodiffusion publique doit être adaptée aux réalités numériques** pour pouvoir continuer à toucher un public jeune (Conseil

⁶ La SSR s'écarte du modèle type d'organisation de médias publique. En effet, son mode de financement mixte implique qu'elle soit aussi active sur le marché de la publicité.

fédéral 2016). En effet, les utilisateurs recourent aux médias de plus en plus en ligne et sur des supports mobiles. Les plateformes à la demande et de streaming ainsi que les médias sociaux jouent un rôle central, en particulier chez les jeunes utilisateurs (Puppis/Schenk/Hofstetter 2017; voir aussi COFEM 2017a). Cependant, des externalités positives ne peuvent être réalisées que si les contenus sont également utilisés (Polynomics 2016). **Les médias qui veulent continuer à toucher leur public doivent donc être présents en ligne et exploiter les opportunités que l'internet offre au journalisme.** Cette conclusion vaut également pour les médias publics (Goodwin 2014).

L'adaptation aux conditions numériques ne signifie pas pour autant que la SSR doit tout offrir. Une organisation de médias publique doit certes pouvoir innover, elle doit aussi se **démarrer des fournisseurs purement commerciaux**. Dans son rapport sur le service public, le Conseil fédéral a donc mis l'accent sur le caractère distinctif et l'originalité de l'offre de service public, ce qui est également important pour la légitimation: la moitié des recettes de la redevance doit être affectée à l'information, l'offre de divertissement actuelle doit être revue et le dialogue avec le public sur les prestations du service public institutionnalisé (Conseil fédéral 2016). Ce dernier aspect montre que la différenciation de l'offre ne peut pas être atteinte uniquement avec des exigences détaillées sur le contenu. Sur le plan international, des études scientifiques montrent qu'en termes de contenu, le mandat des médias publics n'est souvent défini que de manière très générale. Une définition précise du mandat de programme serait en effet problématique. Non seulement, elle porterait atteinte à l'autonomie des programmes et à la liberté des médias, mais elle créerait surtout des problèmes opérationnels difficiles à surmonter. Par conséquent, **la différenciation nécessaire du programme est attachée au niveau réglementaire à une forme d'organisation et de responsabilisation** (Puppis/Schweizer 2015). Elle exige un financement public stable pour l'exécution d'un mandat de programme non commercial. En outre, l'obligation de rendre compte, à travers notamment la publication de rapports transparents, des outils en ligne, des "Landsgemeinde", des garanties et évaluations des prestations, peuvent renforcer les relations avec la société et contraindre les médias publics à s'expliquer devant les citoyens assujettis à la redevance. Dans son document sur le service public, la COFEM a déjà évoqué l'importance des mécanismes de responsabilisation tels que les mandats de prestations journalistiques, les évaluations internes et externes et les contrôles de la qualité (COFEM 2015).

La COFEM a également réfléchi à l'évolution à plus long terme. Nous sommes déjà en route vers un futur dans lequel les radios et télévisions linéaires perdront de leur importance et où tous les médias seront diffusés via l'internet à large bande et les contenus probablement utilisés principalement à la demande. Dans ces nouvelles conditions, l'adaptation du service public aux réalités numériques doit faire l'objet d'une réflexion approfondie et le mandat de la SSR être renégocié. Les prestations de la SSR continueront à jouer un rôle central pour atteindre l'ensemble de la population et pour promouvoir les échanges entre les différents types de public. A moyen et à long terme, les conditions de production et d'utilisation ayant totalement changé, il convient de définir quels contenus doivent être fournis pour remplir le mandat de service public (et quelles prestations peuvent être assurées par les médias privés), comment élaborer ces contenus pour qu'ils présentent de l'intérêt pour les utilisateurs et comment en préparer la diffusion dans le public, compte tenu du rôle joué par les nouveaux intermédiaires et la sélection algorithmique (Just/Latzer 2017). Vu les changements radicaux de comportement des utilisateurs, on peut aussi se demander s'il est juste de limiter le service public à un seul fournisseur (COFEM 2017b). Dans ce futur tourné vers la consommation à la demande, il n'est pas certain non plus que le financement par la publicité conserve sa nécessité, sa pertinence et sa faisabilité pour les fournisseurs de contenus de service public; la question mérite au moins d'être examinée.

Autodétermination dans l'utilisation des médias

L'accessibilité des contenus journalistiques concerne aussi directement les exploitants de réseaux, les plateformes et les compétences des utilisateurs.

L'introduction de **règles sur l'accès au réseau, la neutralité du réseau et les algorithmes** devrait garantir que la population continue à bénéficier d'une offre en médias complète et diversifiée. Certes, il existe peu de preuves de l'existence de "bulles de filtrage" ou de "chambres d'écho" puisque seule une

minorité utilise les médias sociaux comme principale source d'information et que la personnalisation des contenus journalistiques n'est pas encore très développée. Cependant, des problèmes pourraient surgir à l'avenir et provoquer une polarisation de la société (Zuiderveen Borgesius et al. 2016).

En outre, la numérisation exige de grandes **compétences en matière de médias** de la part des utilisateurs. Au-delà de la capacité à se servir d'appareils techniques, il est essentiel de pouvoir évaluer la fiabilité et les intérêts des sources consultées, et comprendre le fonctionnement du journalisme et des réseaux sociaux. En particulier, il est important de pouvoir distinguer les prestations journalistiques des communications commerciales, de la propagande et des fausses nouvelles intentionnelles ("fake news"). Aussi convient-il de fournir les efforts requis pour promouvoir une utilisation compétente des médias. Les compétences médiatiques ne doivent cependant pas se résumer uniquement à la capacité à utiliser les médias. Elles doivent aussi contribuer à ce que les individus apprennent à utiliser activement les nouveaux médias pour organiser leur vie, par exemple en participant à la production de contenus ou à des processus en lien avec la politique des médias (Schejter/Tirosh 2017).

4.3. Conclusion

Une politique active d'organisation du paysage suisse des médias d'intérêt général est possible et peut s'appuyer sur des intérêts publics légitimes. La politique des médias garantit la fourniture et l'accessibilité de prestations de médias journalistiques élaborées par des journalistes.

Cependant, la politique des médias ne doit pas mettre en danger la liberté des médias ni entraver les capacités d'innovation des entreprises de médias. Dans les sociétés démocratiques, l'Etat n'est pas autorisé à intervenir sur le contenu des médias. C'est pourquoi l'autorégulation de la branche (éventuellement sous la forme d'une corégulation favorisée et soutenue par l'Etat) joue également un rôle important dans tous les domaines de réglementation des contenus (Conseil de la presse, protection des jeunes face aux médias, etc.). Toutefois, au niveau des structures, la liberté des médias peut être perçue non seulement négativement (libre de toute intervention de l'Etat), mais aussi positivement (liberté de communication) (Baker 2002). Dans l'optique d'un paysage des médias solide, on peut estimer que les droits fondamentaux de la liberté d'opinion, de la liberté d'information et de la liberté des médias (en particulier les art. 16 et 17 de la Constitution fédérale) doivent être compris positivement, autrement dit qu'ils permettent d'organiser activement un système d'information, de savoir et de médias. Les informations accessibles au public doivent pouvoir effectivement être reçues. Selon cette interprétation, on pourrait attendre de la Confédération et des cantons qu'ils garantissent activement la liberté d'information dans le cadre de leurs compétences (art. 93 de la Constitution fédérale pour la Confédération). En soutenant les médias, en institutionnalisant un service public et en réglementant les exploitants de réseaux et les plateformes, il est possible de prendre des mesures structurelles pour créer les conditions qui, en fin de compte, favorisent indirectement la production de prestations journalistiques, leur distribution et leur consommation.

A l'ère numérique, une politique des médias d'intérêt général reste importante. Notre démocratie a besoin de médias qui permettent également de fournir une perspective nationale, un regard sur les différentes régions linguistiques ainsi que des services journalistiques professionnels.

Bibliographie

- Baker, C. E. (2002): *Media, Markets, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berg, C. E./Lowe, G. F./Lund, A. B. (2014): A Market Failure Perspective on Value Creation in PSM. In: Lowe, G. F./Martin, F. (Hrsg.): *The Value of Public Service Media*. Göteborg: Nordicom, p. 105-126.
- Conseil fédéral (2016): Rapport d'analyse de la définition et des prestations du service public de la SSR compte tenu de la position et de la fonction des médias électroniques privés. <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/fr/dokumente/Elektronische%20Medien/Medienpolitik/service-public-bericht.pdf>.
- COFEM (2014): Aide aux médias: état des lieux et recommandations. https://www.emek.admin.ch/inhalte/dokumentation/Medienfoerderung/EMEK_Standortbestimmung_Medienfoerderung_F.pdf.
- COFEM (2015): Médias de service public en Suisse. Contributions à la discussion et propositions conceptuelles. https://www.emek.admin.ch/inhalte/dokumentation/Service_public/EMEK_Beitrag_zum_Service_public_F.pdf.
- COFEM (2017a): Zwischen Digitalisierung und "analogen Oasen". Wie sich junge Generationen informieren. http://www.emek.admin.ch/fileadmin/dateien/pdf/5.7.17_Mediennutzung_vaj_lem_.pdf.
- COFEM (2017b): Avenir du système des médias et de la communication en Suisse: tendances, scénarios, recommandations. https://www.emek.admin.ch/inhalte/pdf/F_MUKOS_FINAL_25.9.17.pdf.
- Goodman, E. (2013): Public Service Media Narratives. In: Price, M. E./Verhulst, S. G./Morgan, L. (Hrsg.): *Routledge Handbook of Media Law*. Londres/New York: Routledge, p. 193-217.
- Goodwin, P. (2014): The Price of Everything and the Value of Nothing? Economic Arguments and the Politics of Public Service Media. In: Lowe, G. F./Martin, F. (Hrsg.): *The Value of Public Service Media*. Göteborg: Nordicom, p. 77-86.
- Heinrich, J. (2001): *Medienökonomie, Band 1*. 2^e édition. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hettich, P./Schelker, M. (2016): *Medien im digitalen Zeitalter. Neugestaltung des Programmauftrags aus ökonomischer und rechtlicher Sicht*. Studie im Auftrag des VSM. Zurich/St-Gall: Dike.
- Jarren, O./Donges, P. (2005): Der öffentliche Rundfunk in der Gesellschaft. Begründung, Wandel und Konflikte um eine Leitidee am Beispiel Schweiz. In: Ridder, C.-M./Langenbacher, W. R./Saxer, U./Steininger, C. (Hrsg.): *Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Wiesbaden: VS Verlag, p. 177-195.
- Just, N./Latzer, M. (2017): Governance by algorithms: reality construction by algorithmic selection on the Internet. *Media, Culture & Society* 39(2), p. 238-258. doi:10.1177/0163443716643157
- Kiefer, M. L. (1999): Das Rundfunkpublikum als Bürger und Kunde. In: Schwarzkopf, D. (Hrsg.): *Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit. Band 2*. Munich: dtv, p. 701-744.
- Kiefer, M. L./Steininger, C. (2014): *Medienökonomik*. 3^e édition. Munich: Oldenbourg.
- Lobigs, F. (2017): *Paradigmenwechsel in der Ökonomie gesellschaftlich relevanter digitaler Medieninhalte*. Expertise réalisée sur mandat de la COFEM. http://www.emek.admin.ch/fileadmin/dateien/pdf/Expertise_EMEK_Frank_Lobigs_v.pdf.
- Ofcom (2008): *Second Public Service Broadcasting Review. Annex 11: Market Failure in Broadcasting*. https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/32665/annex11.pdf.
- Polcynomics (2016): *Analyse von Wettbewerbsverzerrungen Wettbewerbswirkungen der Gebührenfinanzierung des Service public*. Etude réalisée sur mandat de l'OFCOM. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Medienforschung%20-%20Ausbildungs%20-%20C3%B6rderung/Medienforschung/polcynomics-analyse-wettbewerbsverzerrungen-gebuehrenfinanzierung-barriere-frei.pdf.
- Puppis, M./Schenk, M./Hofstetter, B. (Hrsg.) (2017): *Medien und Meinungsmacht*. Zurich: vdf. http://vdf.ch/medien-und-meinungsmacht-e-book.html?collection_id=29.
- Puppis, M./Schweizer, C. (2015): *Service public im internationalen Vergleich*. Etude réalisée sur mandat de l'OFCOM. <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/Medienforschung/Service%20public%20im%20internationalen%20Vergleich%20-%20Schlussbericht.pdf>.
- Saurwein, F./Just, N./Latzer, M. (2015): Governance of algorithms: options and limitations. *info* 17(6), p. 35-49. doi:10.1108/info-05-2015-0025
- Schejter, A. M./Tirosh, N. (2017). *A Justice-Based Approach for New Media Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stadler, R. (2016): Geld für 500 Online-Journalisten. *Neue Zürcher Zeitung*, 21.05.2016. <https://www.nzz.ch/feuilleton/medien/schweizer-medien-geld-fuer-500-online-journalisten-ld.83816>.
- Zuiderveen Borgesius, F. J./Trilling, D./Möller, J./Bodó, B./de Vreese, C. H./Helberger, N. (2016): Should we worry about filter bubbles? *Internet Policy Review* 5(1). doi:10.14763/2016.1.401