



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Office fédéral de la communication
Division Médias
Rue de l'Avenir 44
Case postale 252
2501 Bienne

Via e-mail : rtvg@bakom.admin.ch

Réf. : MFP/15024373

Lausanne, le 10 octobre 2018

Consultation sur la nouvelle loi fédérale sur les médias électroniques (LME)- prise de position du Conseil d'Etat vaudois

Madame, Monsieur,

En juin 2018, vous avez lancé la procédure de consultation citée en titre avec un délai de réponse au 15 octobre 2018 et nous vous en remercions. En conséquence, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous transmet son appréciation et ses considérations sur ce projet de nouvelle loi.

Appréciation générale sur le contexte et le projet de loi

Compte tenu de la situation de l'ensemble des médias, qui doivent faire face à la redéfinition fondamentale de leur modèle économique et relever les défis de l'évolution numérique, le Gouvernement vaudois a plusieurs fois exprimé son inquiétude face à la perte de la diversité médiatique, en Suisse romande particulièrement.

Dans ce contexte, à l'occasion de la votation sur l'initiative dite « No Billag » et des récentes consultations sur la modification de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV) et la concession de la SSR, le Conseil d'Etat a réaffirmé son soutien à un service public de qualité en matière d'information, dans un esprit de coopération avec les différents acteurs du marché.

Cela dit, les tendances observées et la rapidité des bouleversements technologiques, nécessitent un cadre légal général et souple, permettant d'anticiper les changements à venir pour éviter tout blocage ou obsolescence. Il est en effet entendu aujourd'hui que les moyens numériques de traitement et de diffusion de l'information induisent une convergence de tous les médias par rapport aux catégories traditionnelles : radio, télévision et presse écrite. Aussi, le Gouvernement vaudois, comme bien d'autres intervenants depuis le lancement de la présente consultation, s'attendait-il à une loi sur les médias électroniques englobant la réalité et les problématiques actuelles, et non à un dispositif législatif figeant des catégories entre les médias, alors que celles-ci n'existent quasiment plus dans le paysage médiatique. En effet, la logique du projet de loi soumis à consultation conserve une distinction entre médias audiovisuels et médias principalement écrits, alors même que la disparition de cette démarcation constitue l'une des tendances incontestables du moment. La presse dite écrite est en effet elle-même présente et active en ligne avec des contenus audiovisuels.

Le Conseil d'Etat estime que l'existence et le maintien de contenus produits par des médias publics et privés de tous types aux niveaux national, régional et local, est indispensable à la vie démocratique. Cette capillarité médiatique helvétique est une source nécessaire d'information et de proximité; elle contribue à la cohésion nationale et sociale, et permet à chacun de se forger une libre opinion en vue des différents scrutins qui rythment la vie citoyenne de notre pays. Par ailleurs, le Gouvernement vaudois constate que le projet de loi prévoit, pour les médias qu'il est supposé concerner, de limiter toute intervention réglementaire aux seuls bénéficiaires d'un mandat de prestation subventionné. Les raisons du renoncement à proposer quelques règles applicables à toute production médiatique, comme le fait par exemple la législation européenne, ne sont pas clairement exposées (voir également ci-après).

En conséquence, les fortes réticences qui ont accueilli le projet et que partage le Conseil d'Etat, sont significatives d'un décalage entre le périmètre de ce nouvel outil législatif et la réalité des défis du monde médiatique. Sans aménagements fondamentaux du projet, le Conseil d'Etat émet de sérieuses réserves sur le projet de loi en consultation.

Le Gouvernement vaudois estime que le Conseil Fédéral doit lancer sans délai une réflexion plus large, afin de renforcer les conditions cadres de l'ensemble des médias, toutes catégories confondues, par le biais tous les moyens légaux disponibles. Si nécessaire, le Conseil d'Etat est favorable à ce qu'un débat constitutionnel soit ouvert.

Pistes de réflexion : périmètre et financement

Périmètre

Un changement d'approche semble en effet indispensable. Une nouvelle « loi sur les médias », reprenant certaines dispositions de l'ancienne loi sur la radio et la télévision, devrait englober dans son champ d'application (art. 2 LME) et ses définitions (art. 4 LME), l'ensemble des médias et ce qu'est un media.

Le but de la nouvelle loi (art.1, al.1 LME) est par ailleurs explicite et va dans ce sens: « *La présente loi vise à soutenir la diversité des médias suisses, à promouvoir la qualité des médias électroniques et à contribuer au développement démocratique, social et culturel de la Suisse.* »

Au titre de cette diversité, les médias actuels dits classiques (presse écrite), doivent être éligibles à l'accomplissement de mandats de prestations, soutenus par la Confédération, comme tout média audiovisuel, tels que l'envisage la LME. Ils devraient cependant garantir leur professionnalisme (journalistes RP au sein de leur structure), la formation (formation continue et engagement réguliers de stagiaires journalistes) et le développement et maintien de l'emploi dans le secteur. L'attribution des mandats de prestation et le respect de ces critères devraient être sous l'autorité de la nouvelle Commission des Médias (COMME) prévue dans la LME, dont ce serait la tâche essentielle et prioritaire.

Financement

Le Conseil d'Etat est attaché au système actuel de redevance et sa logique de redistribution pour chaque région du pays. En ce qui concerne la publicité, la LME définit clairement les champs publicitaires de la SSR, en interdisant les publicités en ligne ainsi que sur les radios et en autorisant le Conseil fédéral à plafonner les recettes commerciales de la SSR.

Au lendemain de la votation sur l'initiative « No Billag », la SSR a annoncé par voie de communiqué qu'elle ne proposera pas de publicité ciblée au niveau régional, même si elle y était un jour autorisée. Le Conseil d'Etat a pris acte de cet engagement, un geste à saluer et qui démontre une volonté pragmatique de trouver un terrain d'entente constructif avec les médias privés.

Cela dit, lors de la consultation sur la nouvelle concession de la SSR en mars dernier, deux variantes de restrictions publicitaires étaient proposées pour la SSR (limitation du temps de publicité versus prélèvement des recettes publicitaires excédant un certain volume). La variante de l'article 38 bis (Soutien à des projets de médias) introduisait en effet un plafonnement des recettes publicitaires de la SSR avec obligation d'en affecter une partie au soutien des médias électroniques. Si les recettes publicitaires de la SSR, y compris les recettes provenant d'une éventuelle publicité ciblée, dépassait le revenu publicitaire moyen des quatre dernières années précédant la fixation par le Conseil fédéral de la part de la redevance allouée à la SSR, deux tiers du montant supérieur au revenu moyen devaient être affectés à la formation et au perfectionnement, à la recherche dans les médias ou à la réalisation de projets de l'ATS.

Ce mécanisme de redistribution est à étudier sérieusement dans la mesure où il laisse à la SSR une marge entrepreneuriale intéressante en matière publicitaire, adaptable en tout temps, et permettrait de réallouer une part des montants excédentaires au financement des projets et mandats de prestations à soutenir dans le nouveau cadre légal sur les médias. Maintenir une marge de manœuvre publicitaire pour la SSR représente également un moyen de garantir que certains revenus publicitaires restent et sont réinvestis en Suisse. Ces excédents ne doivent en aucun cas être pris en compte pour la redéfinition de la quote-part de la SSR à la redevance.

Les GAFA

Si le monde des médias est marqué par une concurrence de plus en plus forte, le renforcement constant des géants du web et leur influence croissante sur le marché de la publicité change considérablement la donne, y compris pour les médias locaux et régionaux. Cette réalité doit inciter les autorités fédérales concernées à envisager à prélever une taxe sur les revenus liés à la publicité et aux activités numériques, notamment auprès des grands acteurs du marché que sont les GAFA (Google, Apple, Facebook et Amazon), et à s'associer au plus vite et de manière active aux discussions en cours dans des organes multilatéraux à ce sujet.

Soutien à la production culturelle et de divertissement suisse

Les revenus publicitaires doivent en effet profiter tout ou en partie du moins aux créateurs de contenus locaux, régionaux ou nationaux. Dans ce cadre, la remise en cause de l'accès sans contrepartie des grands groupes d'opérateurs étrangers aux marchés publicitaires régionaux suisses, doit être envisagée et débattue, afin notamment qu'une part au moins des revenus qu'ils en tirent soit d'une manière ou d'une autre réinvestie dans le pays ou la région ciblée.

En se concentrant principalement sur la diffusion linéaire des contenus des médias audiovisuels, la LME ne tient pas compte de l'arrivée sur le marché des médias en lignes, services de vidéo à la demande, câblo-distributeurs ou fournisseurs d'IP-TV qui profitent de la production audiovisuelle nationale sans contribuer à son financement, à l'instar de ce qui est exigé des acteurs historiques.

Par ailleurs, la LME n'anticipe pas suffisamment le développement en cours de la législation européenne et notamment la révision de la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA). Elle introduit en effet un quota minimum de 30% d'œuvres européennes sur tous les services de vidéo à la demande en Europe, ainsi que l'obligation de ces derniers de promouvoir ces œuvres. La directive règle les principes transnationaux en fonction des pays siège ou cible de ces entreprises. Les éléments de cette directive devraient être repris et permettre l'eurocompatibilité de la nouvelle loi pour entrer à terme dans le nouveau programme MEDIA de l'Union européenne.

Autres principes et dispositions de la nouvelle loi

S'il est vrai que la consommation de médias s'est énormément diversifiée, la tendance devrait se poursuivre. Cette diversification concerne la temporalité (consommation linéaire, « *replay* », ou à la demande), le vecteur (Internet, télévision, radio, etc.), l'appareil, le lieu, l'origine des programmes (accès aisé aux productions du monde entier) et les formes elles-mêmes (convergence et mélanges de formats).

Partant de ce constat, renoncer totalement à toute réglementation des médias qui ne bénéficient pas de fonds publics pose quelques problèmes. Cette logique n'est en premier lieu pas la même que celle que cherche à développer l'Union européenne dans le cadre de sa révision de la directive SMA. Celle-ci devrait notamment s'appliquer aux plateformes de partage de vidéos, aux réseaux sociaux, ainsi qu'au streaming.

De plus, cette libéralisation signifie entre autres que la publicité politique ou religieuse deviendrait, par exemple, autorisée sur les chaînes de radio ne bénéficiant pas d'un mandat de prestations. Il s'agit d'un changement important.

Mandats de prestations

Quant aux offres de médias bénéficiant d'un mandat de prestation – qu'il s'agisse de la SSR, au bénéfice d'une concession, ou des offres régionales – le projet prévoit qu'elles doivent être « principalement » audiovisuelles. Comme mentionné précédemment, il n'y a donc pas d'ouverture possible sur un subventionnement éventuel des offres de presse

dite écrite. A l'heure où le secteur connaît une crise sans précédent, il est surprenant de constater que les offres qui seraient soutenues d'après le projet, hormis la SSR, peuvent être régionales, destinées à un public spécifique (fournisseur axant ses contenus sur un sujet spécifique, sportif, culturel, jeunes etc.), ou participatives, à savoir « chez lesquels l'offre est en majeure partie produite non par des journalistes professionnels, mais par des collaborateurs bénévoles issus du public. » La nécessité d'un encouragement spécifique à cette dernière catégorie est exposée de manière étonnamment brève dans le rapport.

L'ouverture de telles voies d'accès à des soutiens financiers publics pour des sites de médias audiovisuels qui plus est gratuits, est propre à péjorer les conditions-cadres qui sont offertes aux radios et télévisions régionales dans l'actuelle LRTV et à déstabiliser le paysage médiatique suisse, dont la qualité professionnelle et l'équilibre sont nécessaires au bon fonctionnement de la vie citoyenne et sociale. Des garanties avec notamment un minimum d'encadrement professionnel (journalistes RP au sein du media), voire des engagements en termes de formation (accueil de journalistes stagiaires en formation) sont indispensables pour prétendre à un soutien public ou à l'accomplissement d'un mandat de prestations. En l'état, le gouvernement vaudois ne comprend donc pas l'utilité de cette nouvelle catégorie et ne soutient pas la mise à disposition de ressources en sa faveur.

« *Web only* »

La LME permettrait à la SSR, en plus du droit de diffuser ses émissions et contenus audiovisuels sur Internet, de développer et diffuser des offres non linéaires, exclusivement sur le web (« web only »). Cet aspect est sensible, car il génère une concurrence directe avec les éditeurs privés. Cela dit, dans l'esprit de service public qui préside la concession octroyée à la SSR, il serait envisageable de circonscrire ce droit à certains types de contenus à définir dans une ordonnance et/ou à certains groupes cible de la population.

Aide indirecte aux médias

Le projet propose par ailleurs des possibilités d'aide indirecte à la presse par différents soutiens que le Gouvernement vaudois approuve : agences de presse à but non lucratif, formation de base et continue, organismes d'autorégulation du type Conseil suisse de la presse et « solutions numériques innovantes », à savoir les plates-formes, applications, etc. qui pourraient être développées au service des médias suisses.

Si cette politique de soutien est judicieuse voire ambitieuse, son financement est de nature fragile. En effet, les trois types de dépenses globales – SSR, mandats de prestations à des fournisseurs de médias et aide indirecte, ne proviennent que de la redevance.

Radio et télévisions régionales

La LME prévoit que les zones géographiques ne sont plus réservées à un seul prestataire. Avec l'apparition de nouveaux acteurs, les radios et TV régionales pourraient donc voir leur part de redevance diminuer. La LME permet en effet de

financer toute offre audiovisuelle sur le web sur l'enveloppe des 6% de redevance actuellement alloués aux médias régionaux. Si la concurrence n'est à ce jour pas encore identifiée, les conséquences et impacts ne sont pas mesurables mais un risque d'affaiblissement est réel.

La LME projette aussi de limiter les accords de prestations des radios et TV à 5 ans, renouvelables une seule fois, en lieu et place de l'actuelle concession de 10 ans. Dans le climat actuel, la possibilité de planifier développement et investissements à long terme est nécessaire. Les radios et télévision locales doivent par ailleurs rester sur un pied d'égalité avec la SSR dont ils complètent l'offre.

La LME propose également une redéfinition de vastes régions (espaces de communication) dans toute la Suisse, en remplacement des zones de desserte territoriale en place. C'est au sein de ces régions que la nouvelle COMME aurait la compétence d'attribuer des mandats de prestations. Il n'y aurait donc plus de zones régionales définies concernant les cantons, mais des offres établies en fonction de publics-cibles. Cette approche est contraire à l'esprit du service public qui, par définition, concerne l'ensemble de la population, respectivement des régions et des cantons, pour lui donner les moyens de se forger une opinion. Cette disposition aurait pour conséquence que certains cantons ne seraient plus assurés d'avoir une zone de concession pour les diffuseurs régionaux, ce qui est problématique pour les régions excentrées.

Commission fédérale des médias électroniques

Les attributions de la future Commission fédérale des médias électroniques (COMME) sont très importantes et reprennent certaines des responsabilités assumées jusqu'ici par le Conseil fédéral. La COMME peut en effet négocier la nouvelle concession de la SSR, rédiger de nouvelles dispositions pour les futures offres de médias, procéder à des arbitrages en matière culturelle, octroyer des accords de prestations et utiliser la redevance dans les limites fixées. Le Conseil d'Etat est d'avis que certaines décisions, notamment la concession de service public de la SSR, doivent rester de la compétence du Conseil fédéral. Comme indiqué plus haut, la principale compétence de cette commission serait d'évaluer et d'attribuer les mandats de prestations en apportant une expertise purement professionnelle, garantissant du sérieux des demandes et demandeurs de mandats de prestations.

De plus, la COMME serait un acteur supplémentaire au sein des instances et des commissions existantes. Une clarification des mandats est indispensable entre les différentes commissions, avant que la loi consacre un nouvel acteur potentiellement actif, en cas de demandes ou de recours par exemple: Commission des communications (COMCOM), Commission de la concurrence (COMCO), Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-TV (AIEP) et Commission fédérale des médias (COFEM).

Conclusion

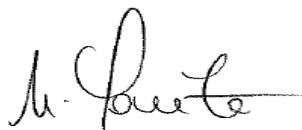
Compte tenu de la convergence numérique de la presse, de la tendance à l'effacement des distinctions entre les catégories traditionnelles de médias et de la nécessité de trouver un cadre législatif global préservant l'évolution du monde médiatique en général, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi telle que conçue. Tant son esprit que son périmètre doivent être fondamentalement revus, même si des dispositions d'aide indirecte à la presse sont justifiées et urgentes, comme les soutiens aux agences de presse, à la formation, ainsi qu'aux solutions numériques innovantes.

Le Gouvernement vaudois estime que le Conseil fédéral doit lancer sans délai une réflexion plus large, afin de renforcer les conditions cadres de l'ensemble des médias, en envisageant tous les moyens légaux disponibles y compris constitutionnels, notamment s'ils sont nécessaires pour imposer au secteur quelques règles valables pour tous les acteurs. Toutefois, si un consensus suffisant se fait déjà autour de certains soutiens justifiés et urgents (aux agences de presse, à la formation, ainsi qu'aux solutions innovantes), une première législation pourrait voir le jour sur ces éléments.

Tout en vous remerciant de l'attention que vous porterez à ce qui précède, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- Questionnaire

Copies

- OAE
- Chanc