

## **Séparer mandat de prestations et marché**

Révision de la loi sur la radio et la télévision (LRTV)



## **La concurrence plutôt que des réglementations particulières**

La loi sur la radio et la télévision (LRTV) est en cours de révision. Elle sera traitée au Conseil national à la session de printemps. En principe, les milieux économiques soutiennent l'orientation du projet, mais sont d'avis que certaines modifications proposées sont déjà dépassées et que le projet est encore trop fortement orienté sur la structure historique de la radio. Dans ce domaine aussi il y a lieu de procéder à des assouplissements aussi larges que possible pour faire jouer la concurrence aux niveaux des infrastructures et de la publicité.

Plus de quatre ans se sont écoulés depuis que le Conseil fédéral a adopté un document sur les grandes lignes de la future législation sur la radio et la télévision. Cette révision est absolument nécessaire, car depuis la promulgation de la loi de 1991, actuellement en vigueur, le paysage médiatique de la Suisse s'est beaucoup modifié, et ce non seulement par suite des évolutions technologiques et économiques. L'arrivée de nouveaux concurrents sur les marchés publicitaires exige elle aussi des approches et concepts nouveaux dans la politique des médias.

L'importance de la révision de la LRTV pour la Suisse ressort du nombre impressionnant de réactions reçues à la procédure de consultation, plus de 200, de la part des cantons, des partis, des associations, des institutions de radio et de télévision, des fournisseurs d'infrastructure et d'autres organisations. Le Conseil fédéral a discuté du résultat de ces consultations le 21 novembre 2001 et chargé le DETEC de préparer un message accompagnant le projet de loi. Il a adopté ce message le 18 décembre 2002 et l'a transmis aux Chambres fédérales. Après avoir été débattue au sein de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil national, la révision de la LRTV sera traitée lors de la prochaine session de printemps au Conseil national et vraisemblablement à la session d'automne par le Conseil des États. Mais vu qu'en commission déjà, de nombreuses décisions ont été prises à de courtes majorités et que plus de 50 propositions d'amendements sont annoncées pour le débat au plénum, l'évolution des délibérations est déjà incertaine pour la première Chambre.

economiesuisse est d'avis que la révision proposée est trop fortement arrimée à la conception historique et qu'elle sera en partie déjà dépassée au moment de son entrée en vigueur. Un éventuel renvoi du projet ne serait acceptable qu'à la condition d'exiger que le nouveau projet soit plus léger et que les dispositions relatives à la publicité soient libéralisées. Pour les milieux économiques, la loi sur la radio et la télévision doit définir avec précision un mandat de prestations pour la SSR et, pour le reste, appliquer une règle fondamentale : la loi du marché. Dans cette optique, les mesures à prendre concernant la politique des médias doivent en principe se concentrer sur les

conditions-cadre. Il faut donc tendre à un régime des médias aussi libéral que possible, dans lequel le marché dicte en principe le mécanisme de réglementation. Pourquoi ?

### **Le progrès met en question la prétention de l'Etat à réglementer ce secteur**

Compte tenu de la concurrence internationale, il est important pour la Suisse de garantir l'attrait de sa place économique par une offre de qualité de technologies de l'information et de la communication, tant sur le plan technique que celui du contenu. A cet effet, il est essentiel d'utiliser sur tout le territoire et dans tous les domaines des technologies modernes de l'information et de la communication dont l'usage se généralise dans l'ensemble de la société.

La transmission numérique de sons et d'images animées rendue possible par le progrès technique accentuera encore cette tendance. Dans la société de l'information, la diffusion radio et télévisée entre ainsi en concurrence avec d'autres modes de transmission de données. Cette convergence fait que la politique des médias relève de plus en plus de la politique économique et de la promotion de la place économique. Outre garantir la liberté d'opinion et d'information, le but premier de cette politique doit consister à créer des conditions favorables à une industrie des médias performante et novatrice.

### **Réglementation de la presse, des télécommunications et de la radiodiffusion**

Traditionnellement, les domaines des télécommunications et de la radiodiffusion étaient plus fortement réglementés que celui de la presse. Alors que les deux principaux éléments du cadre réglementaire de la presse écrite sont la garantie de la liberté de la presse et la protection contre la censure, celui de la radiodiffusion visait essentiellement les contenus. On attribuait en effet à la radiodiffusion, considérée comme un moyen de communication de masse, un effet de suggestion important sur les auditeurs. Vu la rareté des fréquences et la limitation des capacités de diffusion, l'Etat s'est octroyé, dans la loi sur la radio et

la télévision de 1991, le droit de concevoir l'essentiel de la réglementation, autrement dit du régime de la radiodiffusion.

Historiquement, la réglementation du secteur des télécommunications s'est développée au sein du monopole public national. Le secteur et son régulateur ont longtemps été étroitement liés, de sorte que les dispositions réglementaires jugées souhaitables sur le plan politique étaient directement mises en œuvre dans les activités courantes des entreprises de télécommunication en position de monopole (PTT). La donne a changé avec la libéralisation du secteur des télécommunications.

L'auto-régulation de la presse, sous réserve du droit général, n'a manifestement pas nui à sa contribution à l'évolution de la société, de l'Etat et de la démocratie, ni à sa qualité et sa diversité. Un tel cadre favoriserait aussi la radiodiffusion.

#### **Les principales évolutions technologiques et économiques:**

- **La numérisation** : utilisation plus efficace des infrastructures de transmission, alliée aux techniques de réduction et de compression des données. Le processus de remplacement de la technique analogique par la technique numérique est en cours, mais vu les investissements que cette évolution implique de la part de chaque ménage, elle est lente.
- **La convergence** : suppression progressive des frontières entre les domaines de la radiodiffusion et des télécommunications. Cela signifie que les réseaux, les services et les équipements terminaux deviennent compatibles et peuvent présenter des applications multiples.
- **L'internationalisation** : grâce au satellite et au câble, les consommateurs suisses de médias se sont intégrés par le passé au marché international de la radiodiffusion. Les offres de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie et de la France en particulier ont gagné d'importantes parts de marché auprès du public suisse.
- **La multiplication des informations**: les informations librement accessibles ont explosé (Internet), ce qui n'est pas sans conséquences sur la formation démocratique de l'opinion. En outre, les exigences du public en matière de contenu et de présentation se sont accrues (plus fort accent mis sur le divertissement).

Compte tenu de cette situation, la nouvelle loi sur la radio et la télévision doit abandonner la prétention générale de l'Etat à réglementer ce secteur. Mais les auteurs du projet se sont montrés réticents à exploiter cette chance. Les réglementations et interventions étatiques n'y sont pas suffisamment réduites et la décision de partager la redevance y est prétexte à de nouvelles réglementations particulières qui vont à fins contraires.

#### **Nécessaire harmonisation entre la LRTV et la LTC**

La CTT a refusé l'idée de traiter en parallèle la révision de la LRTV et de la LTC et s'est prononcée contre l'entrée en matière sur la LTC. L'économie suisse maintient qu'il existe des recoupements entre ces deux lois; la LRTV réglemente la diffusion des programmes de radio et télévision et la LTC la communication individuelle (services de télécommunication). Un besoin d'harmonisation se fait sentir, même si les deux lois ne sont pas traitées en même temps. Car les risques d'erreur de réglementation et de surréglementation sont élevés. Pour les milieux économiques, il aurait été judicieux de regrouper les deux lois. Il s'agit maintenant de viser une solution satisfaisante pour la LRTV, réglementant la diffusion de telle manière que la concurrence fonctionne dans tous les domaines, que la sécurité du droit soit assurée et que l'accès au marché soit garanti.

#### **Réglementation de la diffusion neutre d'un point de vue technologique**

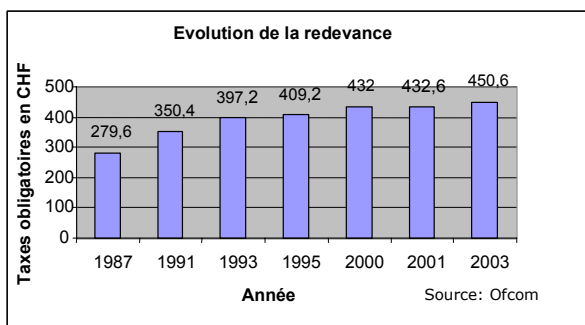
Il n'est pas heureux de financer des programmes au moyen de taxes obligatoires si leur diffusion n'est pas assurée. La diffusion doit être structurée de manière à ne pas entraver la concurrence en matière d'infrastructure. Celle-ci est indispensable au développement de la société de l'information. Les techniques utilisées aujourd'hui sont de deux ordres: il y a d'une part le câble coaxial des exploitants de réseaux câblés, d'autre part la diffusion terrestre analogique, qui passe essentiellement par les infrastructures de transmission de Swisscom et aussi par satellite. Si en ce qui concerne la diffusion terrestre analogique, c'est le diffuseur qui paie les prestations de transport, dans le cas de la transmission par câble coaxial, c'est le client qui dédommage du transport l'exploitant de l'infrastructure. Avec la numérisation et la convergence des diverses techniques de transmission, ces infrastructures de diffusion jusqu'ici largement séparées entreront de plus en plus en concurrence. Les réseaux unifonctionnels seront développés à grands frais en réseaux multifonctionnels. Ainsi, le câble de cuivre traditionnel utilisé en téléphonie servira aussi de moyen de transport des signaux

radio et télévision, tandis que le câble coaxial des entreprises de réseaux câblés permettra par exemple aussi de téléphoner.

Cette concurrence est bienvenue. Elle garantit notamment que la place économique suisse disposera aussi à l'avenir d'infrastructures modernes, bon marché et performantes. Mais la concurrence ne peut jouer que lorsqu'elle permet aux fournisseurs de réaliser des bénéfices. C'est pourquoi la LRTV doit réglementer la diffusion de manière neutre au plan technologique et offrir des incitations à investir dans la modernisation de l'infrastructure.

### Limitation des programmes financés par la redevance

Le but à atteindre à long terme pour la SSR est la gestion autonome de l'entreprise, axée sur le rendement ; elle devrait se traduire sur la durée par la baisse des taxes obligatoires qui ont progressivement augmenté ces dernières années (cf. graphique). Les unités d'entreprise doivent accroître considérablement leur degré d'autofinancement dans toutes les régions. Economiesuisse est convaincue que le nombre actuel de programmes de radiodiffusion subventionnés peut être réduit à huit pour la télévision et à huit pour la radio (deux par région linguistique), ce qui assurera la desserte de base. Actuellement, sept programmes TV et 18 programmes radio de la SSR sont financés par la redevance.



### Fonction d'intégration du service public de la SSR

En principe, les milieux économiques reconnaissent la fonction d'intégration du service public. La nation multiculturelle qu'est la Suisse, existant par la volonté de ses habitants, peut avoir un intérêt politique à soutenir certains contenus de programmes à l'aide de ressources publiques. En principe, les prestataires privés peuvent, tout comme la SSR, assurer le service public. Cela surtout pour autant que la SSR soit alimentée par la redevance obligatoire et que la loi fixe à quelles conditions et à quelles contre-prestations le financement particulier s'applique.

Ces conditions doivent ensuite être contrôlées rigoureusement.

La SSR est liée par un mandat de prestations. Celui-ci se définit en termes de prestations de programme fournies dans l'intérêt public. Il s'agit principalement d'encourager la formation politique de l'opinion, l'essor culturel et l'intégration sociale. La notion de service public recouvre une desserte de base à définir en termes politiques, comportant trois aspects :

- le service de base doit être accessible à tous, sur l'ensemble du territoire,
- il doit garantir une certaine qualité,
- le prix doit être à la portée de toutes les bourses.

### Droits et devoirs des privés

Les fournisseurs privés de radiocommunication doivent naturellement pouvoir prétendre à certaines émissions au contenu local et régional relevant du mandat de prestations. La proposition de la commission, selon laquelle des fournisseurs privés doivent aussi pouvoir obtenir des fonds de la redevance (partage de la redevance), est une erreur de politique économique ; elle ouvre la voie à la multiplication de réglementations particulières qui vont à fins contraires. Toutefois, vu les conditions réelles qui règnent sur le marché et afin d'en faciliter l'accès des privés, une part minime de redevance pourrait leur être attribuée à titre de compromis. Mais il serait plus décisif, si l'on veut accroître les chances des privés sur le marché, d'assouplir les règles de publicité et de parrainage tout en les maintenant restreintes pour la SSR.

### Publicité et parrainage:

La différence entre parrainage et publicité tient au mode de présentation du produit ou du service et au moment où il est offert. Ainsi, la publicité doit toujours être séparée du programme rédactionnel. Dans le parrainage, seul le nom d'une entreprise ou la marque d'un produit doit être mentionné(e). Il n'est pas possible d'en dire plus. Economiesuisse s'engage clairement en faveur d'une forte libéralisation du régime de publicité et de parrainage. C'est ainsi seulement que les fournisseurs privés de services de radiocommunication pourront gérer une télévision et/ou une radio économiquement rentable(s). Pour compenser les fonds de la redevance attribués à la SSR, les milieux économiques préconisent une réglementation de la publicité asymétrique en faveur des fournisseurs privés. L'asymétrie doit être assurée exclusivement par des restrictions quantitatives et non par des limitations qualitatives.

### Marché publicitaire

La publicité télévisuelle est produite en Suisse par cinq groupes de fournisseurs: la SSR, des émetteurs privés étrangers qui ont des fenêtres de programme et des fenêtres publicitaires en Suisse, les émetteurs privés suisses régionaux et les émetteurs privés régionaux et locaux. Le flux de gros montants publicitaires vers les pays voisins est important (cf. encadré).

#### Bilan des programmes et des fenêtres publicitaires 1999 - 2001

(en % des recettes nettes)

##### 1999:

Flux vers l'Allemagne 27% (de 85.6 miofr.)

##### 2000:

Flux vers l'Allemagne 24% (de 101.1 mio.fr.)

##### 2001:

Flux vers l'Allemagne 30% (de 95.3 mio.fr.)

### La concurrence des privés européens

La plus grande part des programmes captables en Suisse ne nécessitent pas de concession suisse. Ces programmes étrangers (principalement privés) bénéficient aujourd'hui d'un gros atout dans la concurrence par rapport aux privés suisses qui n'existent plus aujourd'hui qu'au niveau local. Ces rares fournisseurs du pays ont aussi l'obligation de franchir l'obstacle de la concession et, pour autant qu'ils accèdent au statut de bénéficiaires de la redevance, ils doivent s'acquitter d'un mandat de prestations. C'est pourquoi la révision doit avoir principalement pour but d'assurer la compétitivité aux diffuseurs privés suisses et d'élaborer un cadre assez souple (dans la concurrence en matière de publicité et de technique de diffusion). Cela devrait permettre de mettre en place un vaste champ d'action. Mais la commission du Conseil national a très largement rejeté ce postulat en restreignant fortement, par exemple, les possibilités publicitaires.

Dans les trois régions linguistiques, les téléspectateurs passent une bonne partie de leur temps consacré à la télévision à regarder des programmes étrangers. En 2001, en Suisse alémanique, les programmes étrangers ont représenté près de 60% du temps total de programmation, en 2002, ce chiffre a même passé à 62%. En Suisse romande et en Suisse italienne, les téléspectateurs consacrent environ deux tiers de leurs loisirs télévisuels à des programmes étrangers. La plus grande part du temps passé devant la télévision par la population suisse ne concerne donc pas des programmes suisses.

### Libéralisation cohérente des prescriptions publicitaires

La loi suisse doit satisfaire aux prescriptions des accords internationaux (Convention européenne sur la télévision transfrontière – CETT), mais ne pas aller au-delà. Le marché suisse est trop petit pour supporter de nouvelles restrictions de la liberté publicitaire pourtant garantie par la Constitution. Il s'en trouverait défavorisé par rapport à des émetteurs étrangers captables dans notre pays. Les programmes radio, eux, ne sont soumis à aucune règle internationale de concurrence. Au vu de la libéralisation à laquelle il faut tendre, le droit suisse ne devrait pas prévoir plus d'interdictions que celles qu'imposent déjà les règles générales de loyauté en matière de publicité.

Concrètement, les restrictions à la publicité prévues dans la LRTV pour les fournisseurs privés doivent être assouplies comme suit :

- pas de restrictions de la publicité pour l'alcool et le tabac allant au-delà de la législation spécifique (publicité pour le vin et la bière tolérée dans les médias électroniques) ;
- publicité politique et religieuse admises (l'interdiction actuelle a été stigmatisée par la Cour européenne des droits de l'homme et fortement limitée) ; cela permet d'éviter les problèmes de définition ;
- pas d'autres conditions concernant la durée de publicité que les règles européennes en vigueur ;
- adaptation des dispositions sur le parrainage aux règles européennes.

Ces postulats sont urgents; tout retard dans leur concrétisation ne fait qu'accroître les distorsions existantes sur le marché.

### Réglementation de la surveillance du marché

Il est frappant de constater que sur les quelque 120 articles que contient le nouveau projet de loi, le mot Conseil fédéral revient à 70 reprises. L'influence du régulateur est donc énorme. Le Département compétent en matière de réglementation de la radiocommunication est le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Le Conseil fédéral joue un rôle important d'acteur de régulation : c'est lui qui accorde la concession de programme de la SSR et qui fixe le montant de la redevance de réception. L'autorité de réglementation compétente est l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Il existe encore une autre instance de contrôle, l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIP) qui est une instance quasi judiciaire. Elle intervient lorsque des plaintes sont émises à l'égard d'émissions de radio et de télévision d'un diffuseur suisse. Sur le plan administratif, l'AIP est rattachée au secrétariat général du DETEC.

Une autre autorité encore est chargée d'accorder des concessions, la ComCom. Le message du Conseil fédéral prévoyait initialement la création d'une nouvelle commission indépendante des télécommunications et des médias électroniques. L'économie suisse aurait accueilli avec réserve cette innovation visant à tenir compte d'une tendance croissante à la convergence. La CTT du Conseil national a fini jeter son dévolu sur l'organisation fonctionnelle suivante :

- Office fédéral de la communication (OFCOM)
- Autorité indépendante d'examen des plaintes (AIP)
- Surveillance des programmes (un conseil par région)
- ComCom (Commission de la communication).

Il est prévu que l'OFCOM réexamine et attribue les concessions. L'AIP serait l'autorité de plainte responsable non seulement pour la SSR, mais pour tous les fournisseurs de programmes qui bénéficient d'une part de la redevance. Selon la proposition présentée, la surveillance des programmes serait assurée par un comité consultatif pour chaque région linguistique et la ComCom maintiendrait ses fonctions.

Les milieux économiques s'opposent à des solutions partielles et estiment qu'une instance aussi réduite que possible, adaptée aux conditions actuelles, est suffisante pour s'acquitter des tâches de réglementation dans ce domaine. L'Etat devrait impérativement se concentrer sur les décisions concernant les structures et renoncer à vouloir réglementer les questions de détail.

### **Les dispositions sur la concentration des médias vont à fins contraires**

Le projet de loi sur la radio et la télévision prévoit qu'il n'est possible d'accorder une concession aux stations de radio et de télévision privées que pour autant que la diversité des opinions et de l'offre ne soit pas compromise. La CTT s'est en outre prononcée pour qu'une entreprise médiatique puisse acquérir au maximum deux concessions de télévision et deux concessions de radio. Ainsi, les stratégies multimédia sont étouffées dans l'œuf. Et ce, bien que la Suisse présente aujourd'hui déjà l'une des plus fortes densités médiatiques au monde et que la diversité des opinions soit loin d'être menacée. Au niveau régional également, il existe un grand nombre de sources d'informations les plus diverses. Il est contradictoire que les mesures sur la diversité des opinions se fondent sur des critères économiques. A ce point, on mélange la diversité des médias et des opinions. En outre, la délimitation d'avec le droit des cartels, qui réglemente définitivement les processus de concentration économiques, est

peu claire. Le monde spécialisé est d'accord pour admettre que la concentration économique ne doit pas laisser conclure à la perte de diversité journalistique. Enfin, le projet ne tient pas compte du fait que précisément les petites entreprises médiatiques sont obligées de diffuser leurs programmes multimédias. Au vu de ces défauts, il faudrait absolument biffer sans les remplacer les dispositions contenues aux articles 82 et 83 du projet.

## Commentaire

économiesuisse est favorable à un régime des médias aussi libéral que possible. Dans tous les domaines de la concurrence, il faut tenir compte du libre jeu des forces du marché et laisser aux différents acteurs la plus grande latitude possible. Une politique qui mise principalement sur les subventions et sur le maintien des structures échouera. Deux motifs seulement justifient des interventions et réglementations étatiques : soit l'attribution de ressources limitées (les fréquences par exemple), soit le recours aux ressources publiques pour s'acquitter des tâches entrant dans le cadre d'un mandat de prestations. économiesuisse reconnaît l'intérêt de politique générale qu'il peut y avoir à contribuer à modeler l'organisation des fournisseurs de droit public dans le domaine de la radio-communication. C'est précisément la raison pour laquelle il faut ouvrir le marché libre aux fournisseurs privés ; le compromis proposé de partage de la redevance se justifie peut-être sur le plan de la realpolitik, mais il fait problème au niveau des principes économiques et est susceptible d'ouvrir la voie à des règles particulières. La libéralisation de la publicité est un point central et urgent. A cet égard, presse et radio devraient être mises sur un plan d'égalité. Pour les chaînes de télévision privées, les règles en matière de publicité devraient être libéralisées au niveau de la Convention européenne sur la télévision transfrontière et être aménagées de manière asymétrique en faveur des privés afin d'assurer leurs chances sur le marché.

Compte tenu de la concurrence internationale, il est important pour la Suisse de garantir l'attrait de sa place économique par une offre de qualité en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication, tant sur le plan technique que sur celui du contenu. Notre pays devrait se fixer pour but de créer les conditions d'une industrie des médias innovatrice et performante.

Les milieux économiques souhaitent éviter que le projet ne soit retardé, ce qui pourrait entraîner le lancement d'un autre projet de révision. C'est pourquoi économiesuisse en appelle aux Chambres fédérales pour qu'elles

s'attellent rapidement à la libéralisation de ce secteur et qu'elles concluent positivement leurs travaux dans le sens d'une industrie des médias ouverte et performante. Dans ce cas, il faut accorder la priorité à l'assouplissement des règles concernant la publicité.

Une coordination avec la loi sur les télécommunications est absolument inévitable dans une optique de convergence. La récente décision de la CTT de ne pas entrer en matière sur le projet de révision de la LTC préparé par le Conseil fédéral n'y change rien.

Au cas où le Parlement devait refuser l'entrée en matière, il faudrait saisir cette occasion pour procéder à une véritable libéralisation. L'adoption par le Conseil national lui aussi de l'initiative parlementaire de Carlo Schmid réclamant l'assouplissement des restrictions publicitaires à la télévision et à la radio irait dans le bon sens.

---

### Pour toute question :

[thomas.pletscher@economiesuisse.ch](mailto:thomas.pletscher@economiesuisse.ch)