

Prise de position

Le service public de la SSR

Numéro un des PME helvétiques, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 associations et quelque 300 000 entreprises. La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

I. Exigences de l'usam

Dans ses principes directeurs, l'usam se définit comme une force politique et, à ce titre, elle entend se prononcer sur les enjeux en question. La liberté et le pluralisme des médias sont des conditions essentielles au bon fonctionnement de la démocratie, à la formation de la volonté politique et à la possibilité de défendre des intérêts. Sans cette liberté et ce pluralisme, il n'y aurait pas de contrôle des processus politiques et de la gestion publique. Raison pour laquelle l'usam s'engage elle aussi sur ces questions.

En conséquence, l'usam demande:

- **davantage de concurrence entre la SSR et les diffuseurs privés.**
- **la transformation de la SSR en société anonyme d'économie mixte; sa structure d'association est dépassée.**
- **davantage de transparence dans la comptabilité; l'utilisation des recettes provenant du nouvel impôt sur les médias doit être justifiée en détail.**
- **davantage d'efficience des coûts et une baisse significative de l'impôt sur les médias.**
- **une mise en œuvre du nouvel impôt sur les médias qui soit acceptable pour l'économie; des mesures d'atténuation sont notamment nécessaires dans les cas de rigueur, par ex. pour les petites entreprises à faibles marges mais dont le chiffre d'affaires est très élevé.**
- **une réduction importante de l'étendue des prestations de la SSR, notamment dans le domaine de l'internet; un mandat ne doit être confié à la SSR que dans les cas où aucun média privé ne propose une offre correspondante (émetteurs/émissions).**
- **plusieurs variantes de budget assorties d'explications concernant leurs effets respectifs sur le service public.**
- **le renforcement de la surveillance exercée par l'OFCOM, le Conseil fédéral et les organes politiques; le Contrôle fédéral des finances CDF doit disposer des mêmes possibilités d'investigation que partout ailleurs dans l'administration fédérale et dans les tribunaux.**
- **le lancement d'un appel d'offres en vue de la désignation d'un nouvel organe d'encaissement.**
- **que l'octroi de la concession à la SSR relève dorénavant du Parlement.**

II. Point de la situation

Avec quelque 6'000 employés, 17 programmes de radio et sept programmes de télévision, ainsi que des offres multimédia complémentaires, la SSR est la plus grande entreprise de Suisse dans le domaine des médias électroniques. Elle disposait en 2014 d'un budget de 1,6 milliard de francs, dont 350 millions relevant du rendement commercial et 1,3 milliard provenant de l'impôt sur les médias.

Le mandat de prestations de la radio et de la télévision est régi par l'article 93 de la Constitution fédérale.

Art. 93 Radio et télévision

1. La législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève de la compétence de la Confédération.
2. La radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Elles prennent en considération les particularités du pays et les besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions.
3. L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties.
4. La situation et le rôle des autres médias, en particulier de la presse, doivent être pris en considération.
5. Les plaintes relatives aux programmes peuvent être soumises à une autorité indépendante.

Les prestations de la SSR sont définies dans la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40), dans l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV; RS 784.401) ainsi que dans la concession, qui concrétise le mandat de prestations. Selon l'art. 25 LRTV, le Conseil fédéral est notamment chargé de définir, dans la concession, le nombre et le genre des programmes de radio et de télévision ainsi que l'étendue des offres dites "autres services journalistiques", dont fait également partie le site en ligne de la SSR. La concession définit en outre les modalités de diffusion des différents programmes. Elle précise enfin, jusque dans le détail, de quelle manière les prestations doivent être offertes, définit des exigences qualitatives et oblige la SSR à garantir la qualité de son offre. La concession viendra à échéance le 31 décembre 2017.

Le texte soumis à la votation du 14 juin 2015 concernant la loi sur la radio et la télévision a tourné au plébiscite quant à la qualité et à l'étendue du service public de la SSR. Seuls deux cantons alémaniques (Bâle-Ville et Grisons) se sont prononcés en faveur du projet, mais à une très faible majorité. Tous les autres cantons alémaniques, ainsi que le Tessin et le Valais, ont rejeté le projet. Celui-ci a donc essuyé le refus d'une nette majorité des cantons (20 sur 26). Si le Conseil fédéral avait présenté son texte – ce qui eût été plus correct – comme une révision constitutionnelle, et non comme une révision de loi, il aurait subi un échec. Le résultat serré du scrutin (3'000 voix seulement en faveur de la révision de la LRTV) montre qu'au moins la moitié de la population n'est pas satisfaite du service public de la SSR. La question cruciale est de savoir quelles prestations doivent obligatoirement être financées par les contribuables et relever par conséquent du service public.

III. Commentaire détaillé des exigences de l'usam

Considérant le caractère insatisfaisant du service public et ses insuffisances sur le plan économique, l'usam formule les exigences ci-après.

1. Exigences en matière économique

• Exigence de transparence

La transparence des coûts n'est assurée aujourd'hui ni du côté de la SSR ni de celui de Billag. La société Billag ne publie aucun rapport annuel, alors que cela devrait pourtant aller de soi pour une entreprise chargée d'un mandat de service public et comptant quelque 170 postes de travail en équivalents plein-temps. Quant à la SSR, s'il est vrai qu'elle publie chaque année son rapport annuel, elle ne répond pas pour autant aux exigences de transparence.

L'usam exige que l'utilisation des fonds provenant des recettes du nouvel impôt sur les médias soit justifiée de façon détaillée pour chaque émission. D'autres émetteurs (par ex. BBC, ARD) sont tenus depuis longtemps de se conformer à cette norme et assurent la transparence requise. L'usam soutient par conséquent la motion 15.3603, qui vise à assurer cette transparence.

• Présentation de variantes de budget par le Conseil fédéral

Le postulat 15.3636 charge le Conseil fédéral de présenter, dans le rapport sur le service public, quatre variantes de budget en fonction des recettes dégressives suivantes: 1,336 milliard de francs (situation en 2011, message 13.048 du Conseil fédéral), 1 milliard de francs, 668 millions (réduction de moitié des recettes enregistrées en 2011) et 500 millions de francs.

L'usam soutient ce postulat car, jusqu'ici, dans le débat concernant l'étendue des prestations, on est toujours parti de l'idée que la SSR devait encaisser plus de 1,3 milliard de francs de recettes de l'impôt sur les médias, et le Conseil fédéral ne s'est pas encore posé la question de savoir quelles sont les prestations que l'État doit indispensablement assurer.

Dans ce contexte, l'usam part de l'idée qu'il doit rester possible d'obtenir des revenus commerciaux provenant de recettes publicitaires. Les PME ne souhaitent pas, quant à elles, que toute activité publicitaire soit interdite à la SSR.

• Accroissement de la rentabilité et diminution de l'impôt sur les médias

La transparence accroît l'efficacité des coûts, en particulier dans le domaine des frais de personnel. Du fait que la SSR jouit d'un statut de quasi-monopole, ses conditions de travail, comparées avec celles qui règnent dans l'ensemble de la branche médiatique, ne correspondent guère à la réalité du marché. On le constate par exemple au niveau des salaires ou des dispositions régissant les rentes. Selon la CCT 2013, tout employé de la SSR peut prendre sa retraite dès l'âge de 60 ans révolus.

Pour l'économie, par contre, le nouvel impôt sur les médias représente une charge supplémentaire de l'ordre de 200 millions de francs. Cet impôt fixé en fonction du chiffre d'affaires risque de mettre en difficulté les petites entreprises à faibles marges mais dont le chiffre d'affaires est très élevé. Davantage d'efficacité des coûts et un budget moins important peuvent permettre de réduire l'impôt sur les médias pour les ménages privés et les entreprises.

L'usam exige que le nouvel impôt sur les médias soit abaissé de façon significative pour les entreprises et que les cas de rigueur soient atténués. Elle soutient la motion 15.3747 qui demande que le montant des redevances soit limité aux niveaux mentionnés (situation en 2011) dans le message du Conseil fédéral (13.048) jusqu'à ce que le Parlement ait achevé le débat sur les contours du futur service public dans les médias.

• Nouvelle forme juridique pour la SSR

Une condition à l'amélioration de la transparence et de la rentabilité est que la forme de société soit appropriée à la taille et à l'importance de l'entreprise. Bien que la SSR soit un groupe médiatique doté d'un budget annuel de 1,6 milliard de francs, elle est restée organisée comme une association de droit privé.

L'usam soutient les exigences du postulat 15.3419 préconisant la transformation de la SSR en société anonyme d'économie mixte. Grâce à l'augmentation du nombre des usagers soumis à la redevance, la SSR a enregistré en 2013 un bénéfice de 20 millions de francs. Ce résultat s'est chiffré à 4,8 millions de francs en 2014. L'intérêt économique étant clairement au centre de ses activités, la SSR n'agit pas comme une association d'utilité publique, raison pour laquelle sa forme juridique est anachronique.

2. Exigences en matière de service public

• Réduction de l'étendue du service public

En matière de stations de radio et de télévision régionales et locales, l'offre s'est élargie ces dernières années. Aujourd'hui, les consommateurs peuvent même avoir accès à un nombre important d'émetteurs internationaux. Du point de vue technique également, la réception des programmes de radio et de télévision est à la portée de tout un chacun, ce qui ôte au mandat de service public sa motivation d'ordre technique et financier. Vu l'offre numérique, on peut donc se demander si la SSR doit maintenir 17 émetteurs de radio et 7 de télévision. On sait qu'il n'est pas possible de soumettre les prestations journalistiques à un procédé de mesure objectif; raison de plus de réexaminer à fond la mission de la SSR et l'offre de services nécessaire, voire de les réduire.

Il est incontestable que la population doit bénéficier, dans les quatre langues nationales, d'informations d'excellente qualité en matière politique, économique, sociale et culturelle. Ces dernières années, le Conseil fédéral et la SSR ont toujours plus esquivé le débat au sujet du service public. En même temps, l'entreprise publique de diffusion ne cessait d'étendre son pouvoir dominant de quasi-monopole. Même durant les délibérations parlementaires relatives à la LRTV en 2014, le Conseil fédéral et la SSR se sont refusé à débattre du service public. C'est la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États qui, en juin 2014, décida d'adopter le postulat 14.3298 demandant un débat sur le service public. Ledit postulat charge le Conseil fédéral de présenter et d'analyser les prestations de service public de la SSR financées par les redevances (puis par les impôts), en tenant compte de la position et de la fonction des radiodiffuseurs privés.

L'usam demande une définition claire du service public et, en même temps, son redimensionnement. Il doit en résulter, du côté de la SSR, des économies significatives. C'est pourquoi l'usam soutient le postulat 15.3618. Le service public et le mandat de prestations ne sauraient servir à justifier le maintien des structures d'une SSR surdimensionnée. Une concurrence accrue est nécessaire entre la SSR et les opérateurs privés.

En outre, le rapport sur le mandat de service public de la SSR doit tenir compte du principe de subsidiarité visé à l'article 5a Cst. Il s'agit d'examiner la possibilité de ne confier un mandat à la SSR que dans les cas où aucun média privé ne propose une offre correspondante (chaînes / émissions). Il n'est pas justifiable d'utiliser l'argent du contribuable lorsqu'il ne sert qu'à empêcher ou à restreindre le pluralisme des médias. L'objectif premier doit être le pluralisme de l'information via une situation de concurrence entre les différents diffuseurs. À terme, pour le consommateur, l'impôt sur les médias doit baisser de manière significative.

• Productions en ligne exclues de la concession de la SSR

Sur l'internet, qu'il s'agisse d'offres culturelles, de sport, de divertissement ou d'activités de loisirs, il y a aujourd'hui suffisamment de concurrence. Les offres en ligne font partie des activités principales des diffuseurs privés. Mais la concurrence pratiquée sur la toile entre la SSR et les producteurs privés se fait de moins en moins à armes égales. La concession octroyée par le Conseil fédéral, qui permet à la SSR de produire pour l'internet, en mode autonome, des émissions combinées avec des séquences journalistiques, ne correspond pas à la mission constitutionnelle de la SSR.

L'usam exige par conséquent qu'il soit interdit à la SSR, alimentée par les recettes d'impôts obligatoires, de produire des contenus en ligne. Néanmoins, de tels contenus en ligne de la SSR pourraient être exploités et rendus accessibles à des particuliers. Des contributions audiovisuelles pourraient aussi être mises – gratuitement de préférence – à la disposition de médias privés. Dans le rapport sur le service public, le Conseil fédéral doit donc présenter la manière dont on pourrait limiter la présence de la SSR sur internet à une audiothèque et à une vidéothèque regroupant ses propres émissions. L'usam fait sienne l'exigence du postulat 15.3769 qui tend à limiter la présence de la SSR sur internet à une audiothèque et à une vidéothèque.

- **Encaissement sans incidences sur les recettes**

Dans la population, un profond mécontentement s'exprime à l'égard de l'organe d'encaissement Billag. L'usam exige que, dorénavant, l'argent des contribuables ne serve plus à financer par millions un organe d'encaissement. La neutralité des coûts devra, à l'avenir, être strictement observée dans la mise en œuvre de cet encaissement. De plus, le nouvel organe d'encaissement devra présenter des comptes totalement transparents et les publier chaque année dans un rapport officiel.

- **Nouvelle attribution de compétence pour l'octroi de la concession**

La concession de la SSR vient à échéance le 31 décembre 2017. Une nouvelle réglementation devra être établie lorsque le débat sur le service public aura eu lieu et que l'on saura clairement quelle voie suivra à l'avenir la SSR. Le Conseil fédéral ne devra plus disposer du pouvoir d'octroyer la concession de façon autonome sans un contrôle démocratique exercé par le Parlement.

L'usam exige que le renouvellement de la concession n'ait lieu que sur la base d'un consensus en matière de service public. Elle fait sienne l'exigence de l'initiative parlementaire 15.457 selon laquelle la compétence pour l'octroi de la concession reviendrait désormais au Parlement.

- **Renforcement du contrôle et de la surveillance**

Il est légitime qu'il revienne en premier lieu aux consommateurs de se prononcer sur l'offre de prestations de la SSR. Le client décide en fonction du prix et de la prestation. La structure actuelle des associations régionales de la SSR n'est pas adéquate à cet égard. Par le biais de ses associations régionales, la SSR a fait de la propagande en faveur de la révision de la LRTV et elle a financé ces actions en utilisant l'argent des contribuables, ce qui revenait à s'ingérer dans la campagne de votation. La SSR ne saurait être à la fois juge et partie. D'où la nécessité d'un organe de contrôle efficace qui puisse prendre position indépendamment de la SSR. La surveillance par l'OFCOM prévue dans la loi a été insuffisamment exercée – du moins ces dernières années – ce qui a par exemple permis à la SSR de faire librement et unilatéralement de la publicité en faveur d'une acceptation de la révision de la LRTV.

L'usam exige que l'OFCOM exerce de manière renforcée son devoir légal de surveillance de la SSR, du moins tant que celle-ci restera une association; elle soutient en conséquence le postulat 15.3410.

- **Possibilités de contrôle financier**

Ce qui est possible pour des unités et organisations publiques – par ex. pour le Tribunal fédéral – ne l'est pas pour l'entreprise publique de diffusion qu'est la SSR. Le Contrôle fédéral des finances ne peut pas agir de sa propre initiative. Une proposition dans ce sens a échoué, au Conseil des États, lors de la consultation sur la révision de la LRTV.

L'usam exige que le Contrôle fédéral des finances dispose de moyens et de possibilités qui soient les mêmes que partout ailleurs dans l'administration.

IV. La réaction décevante du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral ne veut maintenant plus rien savoir du débat sur le service public. Il a rejeté plusieurs interventions parlementaires qui voulaient prendre en compte les exigences précitées. Il refuse d'ouvrir un débat ayant trait au budget de la SSR et au montant de l'impôt sur les médias (Po. 15.3636, Nathalie Rickli (UDC)). Il n'entend pas non plus toucher à la forme juridique ni examiner si, pour une société qui dispose d'un budget de 1,6 milliard de francs, la forme juridique de la société anonyme ne serait pas mieux adaptée à notre époque que celle de l'association, aujourd'hui totalement dépassée (Po. 15.3419, Gregor Rutz (PDC)). Selon le Conseil fédéral, il ne serait pas possible non plus de prendre davantage en compte, dans le rapport sur le mandat de service public de la SSR, le principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution fédérale et de ne confier un mandat à la SSR que dans les cas où aucun média privé ne propose une offre correspondante (Po.15.3618, Christian Wasserfallen (PLR)).

Le Conseil fédéral rejette également la motion 15.3747 de Thomas Maier (PVL) au motif que le Parlement ne doit exercer aucune influence en ce qui concerne le montant de l'impôt sur les médias. Il se refuse même à discuter de la manière de limiter la présence en ligne de la SSR (Po. 15.3769, Marco Romano (PDC)). Il entend ne rien changer à rien; tout doit continuer comme devant. Dans le débat parlementaire, l'usam s'engagera pour la transmission et l'adoption de ces motions et postulats.

Si le Conseil fédéral avait présenté son texte non pas comme une révision de loi, mais – ce qui eût été plus correct – comme une révision constitutionnelle, il aurait subi un échec faute d'obtenir la majorité des cantons. Le résultat serré du scrutin indique que près de la moitié de la population n'est pas satisfaite du service public de la SSR. Cela n'est pas un bon point de départ pour l'avenir. À l'inaction du Conseil fédéral et à sa politique erronée et rétrograde en matière médiatique, il n'est aujourd'hui qu'une seule réponse: il faut faire aboutir l'initiative "No Billag" et maintenir la pression.

Berne, le 28 août 2015

Responsable du dossier

Dieter Kläy
Tél. 031 380 14 45, mél. d.klaey@sgv-usam.ch