



22.423

Initiative parlementaire Pour une presse écrite indépendante, il faut adapter les montants de l'aide indirecte

Rapport de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national

du 2 juillet 2024

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur la poste¹ que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

2 juillet 2024

Pour la commission:

Le président, Philipp Kutter

¹ FF 2024 1838

Condensé

Dans le présent projet, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) propose une augmentation et une extension temporaires de l'aide indirecte à la presse dans le but de soutenir la diversité des médias en Suisse. Les mesures, de nature transitoire, doivent offrir aux éditeurs une latitude financière suffisante pour prendre le virage numérique. L'aide indirecte à la presse sera ensuite totalement supprimée.

Contexte

Des médias indépendants et diversifiés remplissent une fonction institutionnelle et démocratique importante. Or, la diversité de la presse est aujourd'hui menacée au niveau régional et local. La situation économique des médias se détériore de plus en plus. Dans ce contexte, la CTT-N propose une modification de la loi sur la poste (RS 783.0). L'extension temporaire de l'aide indirecte à la presse est, à son avis, une solution transitoire adéquate à moyen terme pour soutenir la diversité des médias.

Contenu du projet

Selon le projet, l'aide indirecte à la presse est augmentée et étendue pour une période de sept ans. D'une part, les contributions annuelles allouées à la distribution régulière des journaux et des périodiques en abonnement de la presse locale et régionale sont augmentés de 30 à 45 millions de francs. Cette mesure soulage financièrement les éditeurs et les aide à faire face aux bouleversements dus à la numérisation. D'autre part, la distribution matinale en semaine des quotidiens et des hebdomadaires en abonnement de la presse régionale et locale est désormais également soutenue. Pour ce faire, la Confédération met à disposition, à titre temporaire, 30 millions de francs supplémentaires par an provenant des ressources générales. Ces mesures sont limitées à sept ans. Au terme de la période de transition, toutes les mesures d'aide indirecte à la presse sont abrogées.

Rapport

1 Genèse du projet

Le 18 mars 2022, la conseillère nationale Christine Buillard-Marbach (Le Centre, FR) a déposé l'initiative parlementaire 22.423 «Pour une presse écrite indépendante, il faut adapter les montants de l'aide indirecte». L'initiative propose une modification de l'art. 16, al. 7, de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO; RS 783.0) afin d'assurer, par le biais d'une augmentation de l'aide indirecte à la presse, la distribution postale à tarif réduit des journaux et des périodiques pendant une période transitoire de sept ans et de garantir la distribution de la presse associative et des fondations, également pour une durée limitée. Elle demande en outre que soient introduits dans la LPO trois nouveaux articles (19a, 19b et 19c) afin d'étendre l'aide indirecte à la presse à la distribution matinale en semaine des journaux des petits éditeurs régionaux notamment.

Dans son développement, l'auteure de l'initiative souligne que le soutien des éditeurs de journaux régionaux et locaux constituait un volet incontesté du train de mesures en faveur des médias, rejeté en votation le 13 février 2022 (45,42 % de oui).

La Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) a examiné l'initiative lors de sa séance du 14 février 2023 et décidé d'y donner suite par 15 voix contre 9. Son pendant du Conseil des États (CTT-E) a approuvé cette décision le 3 avril 2023, par 7 voix contre 4 et 2 abstentions.

Lors de sa séance du 5 septembre 2023, la CTT-N a décidé de la suite de la procédure. Elle a défini les grandes lignes du projet de mise en œuvre de l'initiative parlementaire. Celui-ci doit être élaboré en suivant le texte de l'initiative, sans toutefois prendre en considération le développement de cette dernière (voir ch. 2.3). La commission a donc chargé l'administration d'élaborer une modification de l'art. 16, al. 7, LPO et de compléter la loi en y ajoutant les trois nouveaux art. 19a, 19b et 19c.

Lors de sa séance du 14 novembre 2023, la CTT-N a examiné l'avant-projet élaboré par l'administration. Elle est entrée en matière, sans opposition, sur l'avant-projet et l'a approuvé, par 14 contre 10 voix, lors du vote sur l'ensemble. Suite à quoi, elle a décidé de lancer une procédure de consultation.

Conformément à l'art. 3, al. 1, let. d, de la loi sur la consultation (LCo; RS 172.061), une procédure de consultation doit être menée lors de la préparation d'ordonnances et autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle. Le projet propose une extension de l'aide indirecte à la presse avec des conséquences financières importantes pour la presse écrite (+55 millions de francs). La consultation a duré du 20 novembre 2023 au 1^{er} mars 2024 (voir ch. 2.4).

Lors de sa séance du 29 avril 2024, la commission a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation. Lors de sa séance du 2 juillet 2024, après avoir pris connaissance d'un rapport complémentaire de l'administration concernant l'aide indirecte à la presse neutre du point de vue de la concurrence, la CTT-N s'est à nouveau penchée sur le projet et a décidé d'apporter deux modifications au projet d'acte mis

en consultation. La commission renonce finalement à l'augmentation temporaire de l'aide indirecte pour la presse associative et des fondations (art. 16, al. 7, let. b, LPO). Elle souhaite en outre abroger toutes les mesures d'aide indirecte à la presse (ch. II, al. 4, P-LPO) après une période de transition de sept ans (ch. II, al. 4, P-LPO, voir chap. 4). Au vote sur l'ensemble, la commission a adopté définitivement son projet par 17 voix contre 8, et l'a ensuite soumis au Conseil national ainsi que, pour avis au Conseil fédéral.

2 Contexte

2.1 Introduction

En Suisse, des médias indépendants et diversifiés remplissent une fonction institutionnelle et démocratique importante. En temps de crise notamment, ils jouent un rôle important, car ils peuvent traiter de manière approfondie des contenus nécessitant une explication ou une analyse détaillée, et les transmettre de manière constante aux utilisateurs des médias. Dans le même temps, leur situation économique se détériore de plus en plus, car les recettes de la publicité et des abonnements, notamment, s'effritent. Cette évolution menace la pérennité de la diversité des médias en Suisse. Particulièrement touchée, la presse écrite se trouve dans une situation financière difficile. Or, une démocratie a besoin de médias indépendants et forts, ainsi que d'une population informée, raison pour laquelle, le Conseil fédéral et le Parlement s'intéressent depuis de nombreuses années à la politique des médias.

2.2 Bases légales et situation actuelle

Étant donné l'importance de la presse pour le débat politique, la distribution des journaux et des périodiques en abonnement bénéficie d'un soutien depuis plusieurs années. En 2007, le Parlement est passé d'une politique d'aide basée sur le principe de l'arrosoir à un soutien ciblé de la presse régionale et locale et des publications d'organisations sans but lucratif (presse associative). Dans le cadre du service universel, la Poste suisse devait continuer à fixer des tarifs de distribution indépendamment de la distance. La suppression du principe de l'arrosoir a été motivée par l'absence de nécessité de soutenir les journaux à grand tirage. En effet, ceux-ci ont un pouvoir de marché suffisant pour négocier eux-mêmes un tarif approprié avec la Poste. Par ailleurs, ils sont distribués principalement tôt le matin et ne sont donc pas affectés par la suppression de l'aide indirecte générale à la presse. En 2009, dans le projet de révision totale de la loi sur la poste, le Conseil fédéral a proposé de maintenir temporairement le modèle en vigueur. Le Parlement est toutefois allé dans une direction opposée en biffant la limitation dans le temps et en augmentant le montant de l'aide. Le champ d'application est décrit aux art. 16 LPO et 36 de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO; RS 783.01). Les critères à remplir de manière cumulative pour avoir droit à un soutien ont été repris tels quels de l'ancienne loi sur la poste (art. 15, al. 2 et 3a, LPO 1997). Le cercle des bénéficiaires a été modifié sur certains points (presse des fondations). En outre, les rabais sur les tarifs de distribution ne sont plus approuvés

par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), mais par le Conseil fédéral (art. 16, al. 6, LPO). L'Office fédéral de la communication (OFCOM) décide quel journal ou périodique a droit à une aide. Les critères d'octroi sont réglementés en détail à l'art. 36 OPO.

La Confédération accorde un rabais par exemplaire remis dans le cadre de la distribution régulière de la Poste pour:

- les journaux et hebdomadaires en abonnement de la presse régionale et locale (art. 16, al. 4, let. a, LPO);
- les journaux et périodiques d'organisations sans but lucratif remis à leurs abonnés, membres et donateurs (presse associative et des fondations [art. 16, al. 4, let. b, LPO]).

Les rabais sont approuvés chaque année par le Conseil fédéral. La Confédération alloue 30 millions de francs par an à l'aide à la presse régionale et locale et 20 millions à la presse associative et la presse des fondations. Les contributions sont gérées par la Poste, qui déduit les rabais des factures adressées aux titres soutenus. Les éventuelles différences sont compensées l'année suivante (art. 47 OPO).

Un rabais sur la distribution est accordé aux quotidiens et hebdomadaires en abonnement qui ont un tirage moyen compris entre 1000 et 40 000 exemplaires par édition, paraissent au moins une fois par semaine, sont diffusés principalement en Suisse, ne servent pas de manière prépondérante à des fins commerciales ou à la promotion de produits ou de prestations, comprennent une partie rédactionnelle représentant 50 % au moins de l'ensemble de la publication et sont payants (art. 36, al. 1, OPO). En outre, ils ne doivent pas faire partie d'un réseau de têtes dont le tirage global moyen est supérieur à 100 000 exemplaires par édition (art. 36, al. 2, OPO).

L'obtention d'un rabais pour les titres de la presse associative et des fondations est soumise aux conditions suivantes: les publications sont distribuées principalement en Suisse, elles paraissent au moins une fois par trimestre, ne servent pas de manière prépondérante à des fins commerciales ou à la promotion de produits ou de prestations, ne relèvent pas majoritairement du domaine public, sont payantes, comprennent une partie rédactionnelle d'au moins 50 % de l'ensemble et ont un tirage moyen compris entre 1000 et 300 000 exemplaires par édition (art. 36, al. 3, OPO).

Actuellement, les exemplaires remis dans le cadre de la distribution matinale et dominicale sont exclus de l'aide indirecte.

2.3 Nécessité d'intervenir et objectifs

La commission reconnaît l'importance de la diversité des médias en général et le rôle central de l'information régionale dans un système fédéral de démocratie directe en particulier. Or, cette diversité est aujourd'hui menacée. Les éditeurs locaux et régionaux notamment sont confrontés à des problèmes financiers; leurs recettes publicitaires diminuent fortement, car les annonceurs se tournent de plus en plus vers le marché en ligne. La commission soutient l'idée de base de l'initiative parlementaire qui vise à augmenter et étendre temporairement l'aide indirecte à la presse. Elle est favo-

nable à l'augmentation temporaire des contributions à la presse régionale et locale et à l'introduction de l'aide à la distribution matinale. En revanche, elle s'oppose finalement à une augmentation de la contribution pour la presse associative et des fondations (voir ch. 4).

Selon la commission, l'aide indirecte à la presse est un instrument éprouvé pour garantir la diversité des médias en Suisse. La diminution de la diversité de la presse régionale exige une action rapide et la mise en place de mesures de soutien alternatives nécessiterait trop de temps. L'extension temporaire de l'aide indirecte représente la solution transitoire la mieux adaptée à moyen terme pour garantir la diversité des médias. La marge de manœuvre financière peut être mise à profit par les petits éditeurs pour relever des défis tels que la transformation numérique. Toutefois, contrairement à la motivation de l'initiateur, la commission ne veut pas prescrire l'utilisation concrète des contributions allouées aux éditeurs.

Le projet prévoit la suppression totale de l'aide indirecte à la presse sept ans après l'entrée en vigueur de l'augmentation et extension prévues. La commission conçoit ainsi ses propositions comme une solution transitoire qui doit permettre aux éditeurs de procéder à leur virage numérique. Elle souhaite en outre inciter le monde politique à trouver une solution de remplacement moderne. Dans cette optique, elle a déposé la motion 24.3817 (par 15 voix contre 9 et 1 abstention), qui charge le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi qui prévoit une aide aux médias électroniques indépendamment de leur canal de diffusion et de leur modèle d'affaires. La majorité de la commission souhaite ainsi garantir que l'aide indirecte à la presse soit remplacée par une aide aux médias électroniques après sept ans².

L'extension temporaire de l'aide indirecte à la presse faisait partie du train de mesures en faveur des médias (20.038) rejeté en votation le 13 février 2022 (45,42 % de oui). Pour les raisons susmentionnées, la commission estime qu'il est important d'intégrer ce volet du train de mesures, à ses yeux incontesté, dans la loi sur la poste.

2.4 Résultats de la procédure de consultation

La CTT-N a envoyé son avant-projet du 14 novembre 2023 en procédure de consultation, laquelle a duré 20 novembre 2023 au 1^{er} mars 2024. Au moment de l'ouverture de la consultation, la majorité de la commission était également en faveur d'une augmentation temporaire de l'aide indirecte à la presse associative et des fondations (art. 16, al. 7, let. b, LPO), contrairement au projet définitif, dans lequel seule une minorité de la commission défend l'extension de l'aide à la presse associative et des fondations. Comme le chapitre 2.4 se réfère au rapport sur les résultats de la consultation, les majorités et les minorités mentionnées dans ce chapitre sont celles au sein de la commission avant la consultation.

Parmi les destinataires de la consultation, 26 cantons, cinq partis politiques (PS, UDC, PVL, PLR, Les VERT-E-S), cinq associations faitières nationales de l'économie

² Une minorité de la commission (Rutz Gregor, Giezendanner, Hurter Thomas, Imark, Kutter, Quadri, Schnyder, Sollberger, Umbricht Pieren) propose de rejeter la motion. À ses yeux, l'aide aux médias visée nécessiterait une modification de la Constitution.

(USAM, USP, USS, Travail.Suisse, economiesuisse), trois associations faitières nationales des communes, des villes et des régions de montagne (ACS, UVS, SAB), 18 organisations de médias, 15 représentants de la presse régionale et locale, 14 éditeurs de journaux et de magazines d'organisations à but non lucratif (presse associative et des fondations) ainsi que dix autres organisations ont remis un avis. Au total, 96 prises de position ont été reçues. Étant donné que deux participants (le canton du Tessin et la Fondation pour la protection des consommateurs) n'ont pas souhaité donner un avis matériel sur l'objet de la consultation, l'évaluation des résultats de la consultation se fonde sur 94 prises de position.

Le tableau 1 montre la part des avis en faveur de la proposition de la majorité (comprenant l'augmentation de l'aide en faveur de la presse associative et des fondations) et celle en faveur de la proposition de la minorité (excluant de l'augmentation de l'aide la presse associative et des fondations). En l'occurrence, le projet est approuvé par une majorité des participants à la consultation. Certains participants ont cependant souligné à plusieurs reprises qu'il ne s'agissait là, selon eux, que d'une solution transitoire temporaire, qui ne saurait remplacer une discussion approfondie sur une stratégie des médias moderne, comme le demande par exemple le postulat 21.3781 «Réfléchir dès aujourd'hui à la stratégie d'aide aux médias de demain», déposé le 17 juin 2021 par la conseillère nationale Katja Christ.

Tableau 1

Analyse statistique des avis

Catégorie	Approbation		Approbation avec réserves		Rejet
	Proposition de la majorité	Proposition de la minorité	Proposition de la majorité	Proposition de la minorité	
	<i>(actuellement proposition de la minorité)</i>	<i>(actuellement proposition de la majorité)</i>	<i>(actuellement proposition de la minorité)</i>	<i>(actuellement proposition de la majorité)</i>	
Cantons/CdC	14	5	2		4
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	1	1	1		2
Associations faitières nationales des communes, des villes et des régions de montagne	3				
Associations faitières nationales de l'économie	1		3		1
Organisations de médias	4		13	2	
Presse régionale et locale	10		4	1	
Presse associative et des fondations	13		1		
Autres	3		4		1
Total	49	6	28	3	8

Source: rapport sur les résultats de la consultation

Le projet est approuvé par la grande majorité des cantons. Parmi eux, 14 approuvent sans réserve la proposition de la majorité et cinq approuvent sans réserve la proposition de la minorité. Deux cantons (LU et JU) soutiennent la proposition de la majorité, en émettant des réserves. Le canton de Lucerne considère que le projet ne fait que combattre des symptômes et retarder les adaptations nécessaires à un nouvel environnement numérisé. Le canton du Jura estime, quant à lui, qu'un taux de couverture minimal par région devrait être imposé pour la distribution matinale. Quatre cantons (BE, SZ, ZH et ZG) rejettent l'ensemble du projet pour de multiples raisons, notamment à cause de la situation financière tendue de la Confédération, de doutes concernant l'efficacité des mesures, du maintien artificiel des structures ou encore du rejet, par les électrices et électeurs, du train de mesures en faveur des médias.

Le projet est également approuvé par la majorité des partis politiques. Les VERT-E-S soutiennent sans réserve la proposition de la majorité, tout en relevant que l'augmentation de l'aide indirecte à la presse ne remplace pas une aide aux médias plus large (y compris aux médias en ligne). Le PS soutient la proposition de la majorité sur le principe. Il souhaite toutefois que l'aide à la distribution matinale soit assortie de conditions en ce qui concerne les salaires et les conditions de travail relatives à cette activité. Malgré son opposition de principe au soutien étatique des médias, l'UDC est favorable à la proposition de la minorité, car elle estime en l'occurrence qu'il faut accorder une plus grande importance à la desserte de base des régions périphériques. Bien que le PLR et le PVL reconnaissent la nécessité d'agir dans le domaine de l'aide aux médias, ils rejettent le projet. Ils s'opposent à l'extension unilatérale de l'aide indirecte à la presse et souhaiteraient que le Conseil fédéral élabore et mette en œuvre une stratégie des médias moderne.

Quatre associations faitières nationales (ACS, UVS, SAB, USAM) approuvent sans réserve la proposition de la majorité, considérant que celle-ci offre aux médias la marge de manœuvre financière nécessaire pour mener à bien la transformation numérique et qu'elle contribue à éviter la concentration des médias. Trois autres associations faitières (USS, Travail.Suisse, economiesuisse) soutiennent la proposition de la majorité, mais émettent des réserves. L'USS rejette la limitation dans le temps et demande une obligation de négocier une convention collective de travail pour les organisations de distribution matinale. Travail.Suisse propose d'attribuer un mandat visant à déterminer l'utilisation la plus efficace des moyens. Economiesuisse demande, entre autres, que le rabais sur la distribution soit accordé, quel que soit le fournisseur et le canal de distribution. Enfin, l'USP rejette le projet pour des raisons financières.

Les prises de position des organisations de médias, de la presse régionale et locale, de la presse associative et des fondations, ainsi que des autres participants peuvent être consultées dans le rapport sur les résultats de la consultation³.

³ Rapport complet sur les résultats de la consultation ainsi que toutes les prises de position: www.parlament.ch/fr/organe/commissions/commissions-thematiques/commissions-ct/rapports-consultations-ct/vernehmlassung-kvf-22-423.

3 Présentation du projet

La réglementation proposée répond à l'objectif principal de l'initiative parlementaire 22.423. Concrètement, l'aide indirecte à la presse est étendue comme suit (voir aussi annexe 1):

- La contribution pour la distribution des journaux et des périodiques en abonnement de la presse régionale et locale est augmentée dans la LPO. Cette augmentation se traduit par un rabais plus important par exemplaire pour les titres soutenus. La mesure soulage financièrement la presse, lui permettant de faire face aux bouleversements dus à la numérisation.
- Aujourd'hui, l'aide indirecte à la presse se limite à la distribution régulière par la Poste, assurée sur tout le territoire suisse dans le cadre de l'obligation de service universel. Pour les quotidiens et hebdomadaires en abonnement, la distribution matinale est toutefois essentielle pour atteindre leur lectorat. Globalement, plus de la moitié des exemplaires en abonnement des titres de la presse régionale et locale soutenus sont délivrés aujourd'hui dans le cadre de la distribution matinale, la part des exemplaires en distribution matinale et en distribution régulière variant toutefois considérablement d'une publication à l'autre. C'est pourquoi la distribution matinale de ces titres en semaine doit aussi bénéficier d'un soutien.
- Ces mesures sont limitées à sept ans. Au terme de la période de transition, l'aide indirecte à la presse sera supprimée pour les distributions régulière et matinale de la presse régionale et locale. L'aide indirecte à la presse associative et des fondations doit également être supprimée. Une aide aux médias électroniques devrait remplacer l'aide indirecte à la presse après la période de transition (cf. motion 24.3817).

4 Commentaire des dispositions

Art. 2, let. a^{bis}

La distribution matinale est assurée les jours ouvrables jusqu'à 6h30 au plus tard par des organisations de distribution spécialisées⁴.

La couverture géographique dépend de la demande et de la rentabilité de la prestation pour l'éditeur (nombre d'exemplaires et viabilité financière par les recettes d'abonnement). Les organisations de distribution matinale examinent la possibilité de proposer une offre pour les régions non desservies à la demande des éditeurs. Contrairement à la distribution régulière, il n'existe aucune offre générale pour l'ensemble de la Suisse.

⁴ Notamment: Presto Presse-Vertriebs AG, Schazo AG, Pomona Media AG, La Liberté Média SA, Somedia Distribution AG, Expedito SA, Messageries Romandes SA, Messageries du Rhône SA, AZ Vertriebs AG, VS Vertriebs GmbH.

Art. 16, al. 5 à 7

La presse régionale et locale ainsi que la presse associative et des fondations continuent de bénéficier de rabais sur la distribution régulière des exemplaires en abonnement. Les critères d'octroi restent inchangés.

Un tirage minimal d'au moins 1000 exemplaires par édition est requis tant pour la presse régionale et locale que pour la presse associative et des fondations. Cette limite correspond à la volonté du législateur de n'octroyer des rabais qu'aux produits de presse dont le tirage se situe dans la fourchette fixée par le Conseil fédéral. La tendance à la baisse des tirages justifie le fait d'ancrer explicitement dans l'ordonnance une limite de tirage inférieure (*al. 5*).

Le montant du rabais par exemplaire est approuvé par le Conseil fédéral à la fin de chaque année pour l'année suivante et les rabais par exemplaire ne doivent pas être supérieurs aux tarifs de distribution de la Poste (*al. 6*). Les éventuels excédents sont compensés l'année suivante lors de la fixation des nouveaux rabais (*art. 47, al. 5, OPO*). La modification apportée à cet alinéa est de nature purement rédactionnelle.

La contribution annuelle allouée à la presse régionale et locale est augmentée de 15 millions de francs, à 45 millions de francs, pour une période limitée à 7 ans (*al. 7, let. a, en relation avec le ch. II, al. 3*). Le rabais par exemplaire sera donc nettement plus élevé que le rabais actuel. Compte tenu de la baisse attendue des tirages, il devrait passer de 26 centimes (2023) à 43 centimes. Les journaux régionaux et locaux déjà soutenus bénéficient temporairement d'un allègement financier plus important, ce qui permet aux éditeurs d'investir davantage dans les offres numériques. Selon la Poste, le tarif de distribution moyen pour les journaux et les périodiques de la presse régionale et locale est actuellement de 47 centimes par exemplaire.

Une minorité de la commission (Marti Min Li, Bulliard, Klopfenstein Broggini, Pult, Roth David, Roth Pasquier, Schlatter, Stadler, Storni, Töngi, Tuosto) est d'avis que la presse associative et des fondations fait aussi face à des défis financiers. C'est pourquoi elle propose, pour cette catégorie aussi, une augmentation temporaire de la contribution annuelle, de 10 millions de francs à 30 millions de francs (*al. 7, let. b, en relation avec le ch. II, al. 3*). Le rabais par exemplaire passe de 18 centimes (2023) à 29 centimes. Les ressources ainsi économisées devraient aussi permettre d'investir davantage dans les offres numériques. La majorité de la commission (par 14 voix contre 11) souhaite renoncer à augmenter le rabais sur la distribution pour la presse associative et maintenir la contribution à 20 millions de francs. Selon elle, cette augmentation n'aurait guère d'effet sur la communication des associations et organisations avec leurs membres. En outre, elle estime que la fonction démocratique et la situation de la presse associative et des fondations n'est pas comparable avec celles de la presse régionale et locale⁵.

⁵ La commission a par ailleurs déposé une motion de commission (24.3818) qui vise à supprimer la distorsion de la concurrence dans l'aide à la presse associative et des fondations.

Art. 19a Rabais sur la distribution matinale pour la presse locale et régionale

Le rabais actuel sur les exemplaires de journaux remis dans le cadre de la distribution régulière se rattache à l'obligation de service universel de la Poste. En principe, ce mandat pourrait être élargi à la distribution matinale, ce qui obligerait la Poste à assurer cette prestation dans toutes les zones d'habitation. Une distribution matinale généralisée serait toutefois très difficile à mettre en œuvre du point de vue logistique et très coûteuse. Elle se ferait par ailleurs au détriment de la distribution régulière, dont les coûts augmenteraient. En outre, les délais de rédaction et d'impression pour la production des journaux devraient être fixés très tôt le soir précédent.

Dorénavant, la part du tirage que l'éditeur remet dans le cadre de la distribution matinale est aussi soutenue financièrement. Les éditeurs doivent pouvoir librement choisir leur partenaire pour la distribution matinale de leur journal. Les rabais ne concernent que la distribution de quotidiens et d'hebdomadaires en abonnement par des organisations de distribution matinale enregistrées (*al. 1*). Les exemplaires distribués par des organisations non enregistrées ne sont pas soutenus.

Dans la mesure du possible, il convient de se référer à la pratique mise en place pour l'aide indirecte accordée dans le cadre de la distribution régulière. Des processus existent déjà pour l'évaluation des critères d'aide, la fixation des rabais par l'OFCOM et le traitement du versement par la Poste. De nouveaux processus doivent être encore définis pour l'enregistrement des organisations de distribution matinale, pour la fourniture et la facturation du service par ces organisations ainsi que pour le versement des subventions par le service administratif (Poste). Vu le fort parallélisme entre les distributions régulière et matinale, il convient, pour des raisons d'efficacité, de s'appuyer autant que possible sur les processus existants, en les adaptant si nécessaire.

Pour les titres remis dans le cadre de distribution matinale, les critères donnant droit à un rabais sont les mêmes que ceux en vigueur actuellement, à l'exception du critère de remise à la Poste pour la distribution régulière (*art. 36, al. 1, let. b, OPO*). Ce dernier est remplacé par l'obligation de remettre les exemplaires de journaux à une organisation de distribution matinale enregistrée. Le Conseil fédéral fixe dans l'ordonnance les critères donnant droit à un rabais (*al. 2*).

Le Conseil fédéral approuve le rabais par exemplaire. Celui-ci ne doit pas être supérieur aux tarifs de distribution de la Poste (*al. 3*). Le Conseil fédéral réglemeute au niveau de l'ordonnance que les éventuelles différences sont compensées l'année suivante lors de la fixation des nouveaux rabais (par analogie à l'art. 47, al. 5, OPO).

La Confédération affecte 30 millions de francs par année à la distribution matinale de journaux en semaine durant une période transitoire de sept ans (*al. 4, en relation avec le ch. II, al. 4*). Cette extension de l'aide indirecte permet de soutenir 163 millions d'exemplaires supplémentaires. Le rabais par exemplaire est estimé à 18 centimes.

Art. 19b Obligations des organisations de distribution matinale

Les prestataires de services postaux qui distribuent des journaux bénéficiant de rabais dans le cadre de la distribution matinale doivent s'enregistrer auprès de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) (*al. 1*). Cette obligation s'applique aussi aux organisations qui, dans une région donnée, assurent la distribution matinale sur mandat

d'une autre organisation. L'enregistrement sert entre autres à garantir le respect de standards minimaux, nécessaires à la gestion opérationnelle (p. ex. interfaces conformes pour le transfert de données). En tant que prestataires de services postaux, les organisations de distribution matinale sont soumises à l'obligation d'annoncer selon l'art. 4 LPO. Elles doivent notamment garantir le respect des conditions de travail usuelles dans la branche, négocier une convention collective de travail (CTT) et avoir un siège, un domicile ou un établissement en Suisse.

Les organisations soumises à l'obligation d'enregistrement doivent dissocier, sur le plan comptable, la distribution matinale de leurs autres activités (*al. 2, let. a*); elles ne peuvent pas non plus utiliser les revenus de la distribution matinale pour réduire les coûts d'autres activités (*al. 2, let. b*). Ces dispositions visent à empêcher des subventions croisées non autorisées. Il convient également de garantir que les organisations de distribution matinale n'encaissent pas les rabais tout en procédant à des augmentations de tarifs injustifiées, au lieu de répercuter intégralement les rabais sur les éditeurs soutenus. Contrairement à la distribution régulière par la Poste, dont les tarifs sont réglementés dans le cadre du service universel, les tarifs pour la distribution matinale ne font l'objet d'aucune prescription en matière de fixation des prix. Il n'existe aucune garantie que les contributions soient intégralement reversées aux éditeurs.

Les organisations de distribution matinale doivent fournir à l'OFCOM toutes les informations dont celui-ci a besoin pour remplir sa tâche (*al. 3*), entre autres tous les documents nécessaires à la vérification du respect de l'interdiction des subventions croisées. Au besoin, l'OFCOM peut édicter des prescriptions techniques et administratives sur la base de l'art. 34, al. 1, LPO.

Art. 19c Procédure

Le Conseil fédéral fixe dans l'ordonnance la procédure applicable au calcul et au versement des rabais sur la distribution matinale (*al. 1*). Il se réfère à la procédure mise en place pour la distribution régulière (*art. 47, al. 5 et 6, OPO*). Le rabais par exemplaire correspond au montant de la subvention divisé par le nombre d'exemplaires soutenus. Ce calcul est effectué par une unité administrative. L'expérience acquise dans la gestion de l'aide indirecte à la presse dans le cadre de la distribution régulière doit servir de base. L'OFCOM peut faire appel à la Poste pour l'exécution (*al. 2*). Celle-ci dispose de systèmes informatiques qui peuvent être utilisés pour la gestion de la distribution matinale, ainsi que de compétences techniques pour la validation et la plausibilité des volumes annoncés par les organisations de distribution matinale. Le DETEC conclut un contrat de prestations avec la Poste. La gestion du rabais de distribution constitue une activité administrative accessoire. L'octroi des rabais relève en tout temps de la responsabilité de l'OFCOM. Une phase de transition doit être prévue pour la mise en place des processus et systèmes nécessaires dans l'unité administrative et les organisations de distribution matinale.

Les tâches de l'unité administrative ainsi que les obligations des organisations de distribution matinale et des éditeurs dont les journaux reçoivent une aide sont précisées dans l'ordonnance. Les éditeurs doivent s'assurer que les volumes déclarés sont complets et ne se chevauchent pas avec les exemplaires distribués par la Poste dans le cadre de la distribution régulière.

Ch. II

Selon le ch. II, la loi est soumise au référendum facultatif et le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur (*al. 1 et 2*).

L'extension de l'aide à la distribution matinale doit être limitée à sept ans après l'entrée en vigueur de la disposition (*al. 3*), tout comme l'augmentation des contributions d'aide à la presse régionale et locale ainsi que, le cas échéant, celles de la presse associative et des fondations si la minorité à l'art. 16 al. 7 let. b devait l'emporter (*al. 4*). La majorité de la commission (par 14 voix contre 11) souhaite en outre stipuler (*al. 4*) que l'aide indirecte à la presse dans son ensemble (*art. 16, al. 4 à 7*) sera supprimée également sept ans après l'entrée en vigueur des modifications proposées. Ce délai clair doit d'une part inciter le monde politique à trouver une solution de remplacement moderne et d'autre part donner aux éditeurs un délai de transition pour qu'ils puissent effectuer leur virage numérique. Une minorité de la commission (Rutz Gregor, Giezendanner, Hurter Thomas, Kutter, Quadri, Roth Pasquier, Schnyder, Sollberger, Stadler, Umbricht Pieren) souhaite ne supprimer que les mesures temporaires après sept ans, et non l'aide indirecte à la presse dans son ensemble. La minorité est de l'avis que c'est au marché et non à la politique de décider quels types de médias seront offerts dans le futur.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Les mesures proposées nécessitent un montant annuel additionnel de 45 millions de francs (55 millions de francs selon la minorité de la commission à l'art 16, al. 7, let. b P-LPO) provenant des ressources générales de la Confédération.

L'OFCOM doit par ailleurs engager du personnel supplémentaire. L'extension de l'aide indirecte à la distribution matinale, limitée dans le temps, entraîne un important surcroît de travail administratif temporaire. Le personnel actuel n'est pas suffisant pour y faire face. Un poste à plein temps doit être créé.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'augmentation et l'extension de l'aide indirecte à la presse renforcent les médias locaux et profitent à toutes les régions. Les journaux et périodiques régionaux et locaux à faible tirage sont soulagés financièrement grâce à l'augmentation du rabais par exemplaire. Les régions périphériques et les agglomérations profitent aussi de cette extension car davantage de journaux y sont distribués, que ce soit par la Poste ou par des organisations de distribution matinale.

Il n'y a pas de conséquences pour les cantons et les communes en termes de finances et de personnel.

5.3 Conséquences économiques

D'un point de vue macroéconomique, les conséquences sont faibles à négligeables. L'extension à la distribution matinale réduit les effets de distorsion de l'aide indirecte à la presse.

5.4 Conséquences sociales

Les conséquences pour la société sont positives. La mesure améliore les conditions générales pour une offre de médias diversifiée et pertinente du point de vue de la démocratie et de la société, dans toutes les régions linguistiques.

5.5 Conséquences environnementales

Pour l'environnement aussi le projet a des conséquences positives. Si la marge de manœuvre financière accrue est utilisée pour passer des journaux imprimés à des offres en ligne, la consommation de papier et d'énergie pour la production diminuera à long terme.

5.6 Autres conséquences

Le projet n'a pas d'autres conséquences majeures.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées se basent sur l'art. 92 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), lequel donne à la Confédération la compétence en matière de services postaux. Avec les adaptations proposées, le modèle d'aide indirecte à la presse est maintenu.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations de la Suisse en matière d'accords internationaux ou d'adhésion à des organisations internationales. Il respecte en particulier les dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH), qui est contraignante pour la Suisse, et tient compte de la liberté d'expression (art. 10 CEDH).

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet entraîne une modification de la LPO. Les dispositions figurant aux art. 2, let. a^{bis}, et 19a à 19c, ainsi que la modification de l'art. 16, al. 7, sont limitées à sept ans.

6.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'adoption des art. 19a et 16, al. 7, LPO requiert l'approbation de la majorité des membres des deux chambres, car elle entraîne de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs (45 millions supplémentaires).

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons n'est pas affectée.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

Actuellement, des rabais à hauteur de 50 millions de francs sont accordés pour la distribution des quotidiens et des hebdomadaires en abonnement de la presse régionale et locale et de la presse associative et des fondations. Les critères pour y avoir droit et la procédure d'octroi précisés dans l'ordonnance sur la poste restent inchangés. Comme aujourd'hui, l'OFCOM rend des décisions relatives à l'octroi de l'aide aux différents titres, et le Conseil fédéral approuve le montant des rabais par exemplaire. L'aide indirecte à la presse a été approuvée pour la dernière fois par le Parlement en 2010. Selon la proposition de la majorité, les journaux régionaux et locaux sont soutenus, pendant une période transitoire de sept ans, à hauteur de 75 millions de francs par année (dont 45 millions destinés à la distribution régulière et 30 millions à la distribution matinale). Au terme de la période transitoire, il est prévu de supprimer, d'une part, l'augmentation et l'extension de l'aide à la presse, d'autre part, son volume actuel. L'aide indirecte à la presse dans son ensemble sera donc supprimée après sept ans.

6.7 Délégation de compétences législatives

L'art. 16, al. 5, LPO, délègue déjà aujourd'hui au Conseil fédéral la compétence de fixer les critères pour l'octroi de l'aide indirecte à la presse. Celui-ci en fait usage à l'art. 36, al. 1 à 4, OPO. Les critères d'octroi demeurent inchangés. L'augmentation des contributions annuelles à 45 millions de francs permet d'accorder des rabais par exemplaire plus élevés pour les titres de presse régionale et locale.

En ce qui concerne la fixation des critères d'octroi de l'aide dans le cadre de la distribution matinale, l'art. 19a, al. 2, P-LPO prévoit de manière analogue une délégation au Conseil fédéral. L'art. 19c P-LPO transfère au Conseil fédéral la compétence de réglementer au niveau de l'ordonnance la procédure de calcul et de versement des rabais octroyés pour la distribution matinale (voir aussi chap. 4).

6.8 Protection des données

Le projet ne contient aucune modification significative dans le domaine de la protection des données.

Aide indirecte à la presse aujourd'hui et à l'avenir (Proposition de la majorité)

Affectation	Montant total par année en millions de francs*	Montant total par année en millions de francs*
	Actuel	Pour une période de 7 ans
Distribution régulière par la Poste		
Presse régionale et locale	30	45
Presse associative et des fondations	20	20
Distribution matinale		
Presse régionale et locale	0	30
Total	50	95

*Origine des fonds: ressources générales de la Confédération. La proposition de minorité (art. 16, al. 7, let. b, LPO) prévoit également une augmentation de 20 millions de francs actuellement à 30 millions de francs de l'aide indirecte à la presse en faveur de la presse associative et des fondations.

