



24.060

Message concernant l'initiative populaire «200 francs ça suffit! (initiative SSR)»

du 19 juin 2024

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «200 francs ça suffit! (initiative SSR)», en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 juin 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

L'initiative populaire fédérale «200 francs ça suffit! (initiative SSR)» vise à abaisser la redevance de radio-télévision pour les ménages de 335 francs aujourd'hui à 200 francs et à exonérer totalement les entreprises. Le Conseil fédéral rejette l'initiative, car elle aurait de trop lourdes conséquences sur l'offre journalistique et l'ancrage régional de la SSR. Le Conseil fédéral reconnaît toutefois un certain besoin d'agir et a décidé d'élaborer un contre-projet au niveau de l'ordonnance. Il entend ainsi alléger la charge financière des ménages et de l'économie.

Contexte

La loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) alloue à la Société suisse de radio-diffusion et télévision (SSR) la majeure partie du produit de la redevance de radio-télévision. La redevance des ménages s'élève annuellement à 335 francs pour les ménages privés et à 670 francs pour les ménages collectifs. Les entreprises assujetties à la TVA dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 500 000 francs doivent également payer la redevance.

En 2024, la SSR recevra 1,25 milliard de francs provenant du produit de la redevance de radio-télévision, auquel s'ajoute une compensation du renchérissement de 69 millions de francs. Elle garantit dans toutes les régions linguistiques des offres de radio et de télévision équivalentes et complètes dans les domaines de l'information, de la culture, de la formation et du divertissement, ainsi qu'une offre en ligne, comme le prévoient la Constitution, la LRTV et la concession.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «200 francs ça suffit! (initiative SSR)» a été déposée le 10 août 2023, avec 126 290 signatures valables. Elle vise à abaisser le montant de la redevance de radio-télévision des ménages de 335 à 200 francs et à exonérer les entreprises. Dotée de moyens financiers réduits, la SSR ne doit proposer que des programmes de radio et de télévision qui fournissent un «service indispensable à la collectivité» dans toutes les régions linguistiques. L'initiative ne prévoit par contre aucun changement pour les autres ayants droit (p. ex. les radios locales et les télévisions régionales titulaires d'une concession).

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative permettrait d'alléger considérablement la charge financière des ménages et des entreprises, qui pourraient utiliser à d'autres fins les montants ainsi libérés.

Pour le Conseil fédéral, l'initiative va cependant trop loin. Son acceptation aurait des conséquences importantes sur l'offre journalistique et la structure régionale de la SSR, mais aussi pour la population, qui verrait l'offre de service public se réduire. Elle aurait aussi un effet négatif sur l'économie, la culture et la société. Il faudrait en outre renoncer à la répartition des tâches entre le Conseil fédéral et le Parlement, qui a fait ses preuves et qui permet au Conseil fédéral de réagir rapidement aux évolutions sur le dynamique marché des médias.

Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire fédérale «200 francs ça suffit! (initiative SSR)».

Le Conseil fédéral voit néanmoins un besoin d'agir tant sur le plan financier que journalistique. Au lieu d'un contre-projet direct ou indirect, il a prévu un contre-projet au niveau de l'ordonnance. Dans le cadre d'une révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV), il prévoit de diminuer progressivement la redevance des ménages de 335 à 300 francs. En outre, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 1,2 million de francs seront dorénavant exonérées de la redevance. La SSR est clairement invitée à réaliser un mandat d'économie.

Parallèlement, le Conseil fédéral prolonge la concession de la SSR jusqu'à fin 2028. Il souhaite élaborer une nouvelle concession après la votation sur l'initiative, et préciser le mandat de la SSR. Cette concession devrait entrer en vigueur en 2029 et se fonder sur les grandes lignes définies par le Conseil fédéral le 7 septembre 2022. La SSR devra dorénavant axer davantage son mandat sur l'information, la formation et la culture. Concernant le divertissement et le sport, elle doit se concentrer sur les événements qui ne sont pas couverts par les autres diffuseurs. L'offre en ligne devra être davantage orientée vers les contenus audios et audiovisuels.

Table des matières

Condensé	2
1 Aspects formels et validité de l'initiative	6
1.1 Texte de l'initiative	6
1.2 Aboutissement et délais de traitement	7
1.3 Validité	7
2 Contexte	7
2.1 Grandes lignes de la réglementation en vigueur	7
2.2 Importance du service public de la SSR pour la démocratie et la société	8
2.3 Mandat et offre de la SSR	9
2.4 Utilisation et évaluation des offres de la SSR	10
2.5 Affectation de la redevance de radio-télévision	10
3 Buts et contenu de l'initiative	12
3.1 Buts visés	12
3.2 Réglementation proposée	12
3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative	12
4 Appréciation de l'initiative	14
4.1 Conformité aux principes et valeurs de la Suisse	14
4.2 Conséquences en cas d'acceptation	15
4.2.1 Conséquences sur le produit de la redevance de radio-télévision, la SSR et son offre	15
4.2.2 Conséquences sur la démocratie, la société et la culture	16
4.2.3 Conséquences économiques	18
4.2.4 Conséquences sur le pôle médiatique suisse	19
4.2.5 Conséquences pour la Confédération	19
4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative	19
4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	21
5 Conclusions	21
6 Contre-projet du Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance et éléments clés de la nouvelle concession SSR	22
6.1 Contexte et révision partielle de l'ORTV	22
6.1.1 Répartition des compétences entre le Parlement et le Conseil fédéral	22
6.1.2 Renonciation à un contre-projet	23
6.1.3 Contre-projet au niveau de l'ordonnance	23
6.2 Révision partielle de l'ORTV	24
6.3 Conséquences	24
6.3.1 Baisse de la quote-part de la SSR	24

6.3.2	Nouvelle concession SSR dès 2029 – Précision du mandat de prestations	25
6.3.3	Mandat d'économie pour la SSR	26
6.3.4	Le Conseil fédéral reprend partiellement les objectifs de l'initiative	26
6.4	Aspects juridiques	27

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «200 francs, ça suffit! (initiative SSR)» (*Projet*)

FF 2024 1721

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «200 francs ça suffit! (initiative SSR)»¹ a la teneur suivante:

La Constitution² est modifiée comme suit:

Art. 93, al. 6

Pour financer les programmes de radio et de télévision qui fournissent un service indispensable à la collectivité, la Confédération perçoit une redevance de 200 francs par an, exclusivement auprès des ménages privés. Les personnes morales, les sociétés de personnes et les entreprises individuelles ne paient aucune redevance.

Art. 197, ch. 15³

Dispositions transitoires ad art. 93, al. 6 (Radio et télévision)

¹ Le produit total de la redevance reste soumis aux règles de péréquation financière entre les régions linguistiques applicables avant l'entrée en vigueur de la présente modification constitutionnelle, afin de permettre la diffusion de programmes équivalents et de qualité pour les minorités linguistiques.

² La part de la redevance de radio-télévision que reçoivent les diffuseurs régionaux privés est au moins égale au montant qui a été fixé dans leurs concessions avant l'entrée en vigueur de la présente modification constitutionnelle.

³ Si le nombre des ménages assujettis à la redevance augmente, la redevance est réduite en conséquence, de sorte que son produit total reste inchangé. La réduction éventuelle de la redevance a lieu tous les cinq ans. Le renchérissement peut être pris en compte.

⁴ Les principes énoncés aux art. 93, al. 6, et 197, ch. 15, al. 1 à 3, sont directement applicables et doivent être appliqués par toutes les autorités d'application du droit, nonobstant l'art. 190.

⁵ L'Assemblée fédérale édicte les dispositions d'exécution de l'art. 93, al. 6, 18 mois au plus tard après l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons, dans le respect de l'art. 197, ch. 15, al. 1 à 3. Si les dispositions d'exécution n'entrent pas en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral les édicte sous la forme d'une ordonnance et les met

¹ FF 2022 1263

² RS 101

³ Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin; celle-ci le déterminera en fonction des autres dispositions en vigueur de la Constitution et procédera à l'adaptation dans l'ensemble du texte de l'initiative.

en vigueur à cette échéance. L'ordonnance a effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions édictées par l'Assemblée fédérale.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire fédérale «200 francs ça suffit! (initiative SSR)» a fait l'objet d'un examen préalable par la Chancellerie fédérale le 17 mai 2022⁴, et elle a été déposée le 10 août 2023 avec le nombre requis de signatures. Par décision du 31 août 2023, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 126 290 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁵.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. En lieu et place, il a adopté un contre-projet au niveau de l'ordonnance. Il ne correspond pas à un contre-projet au sens de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁶. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, LParl, le Conseil fédéral doit soumettre un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message au plus tard le 10 août 2024. Pour autant qu'elle ne décide pas une prolongation de délai (art. 105 LParl), l'Assemblée fédérale doit décider si elle recommandera au peuple et aux cantons de l'accepter ou de la rejeter jusqu'au 10 février 2026 au plus tard (art. 100 LParl).

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.):

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit aux principes de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

2.1 Grandes lignes de la réglementation en vigueur

Conformément à l'art. 93, al. 2, Cst., la radio et la télévision doivent contribuer 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

⁴ FF 2022 1263

⁵ FF 2023 2008

⁶ RS 171.10

la diversité des opinions. Ce mandat est concrétisé dans la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)⁷. La loi confère à la Société suisse de radio-diffusion et télévision (SSR) un mandat complet (art. 24 LRTV) et lui attribue la majeure partie des ressources financières provenant de la redevance de radio-télévision. Le Conseil fédéral a estimé que la SSR devait «avoir une certaine taille pour que la Suisse puisse continuer à disposer d'une offre audiovisuelle capable de faire face à la concurrence des offres en provenance de l'étranger». Le Conseil fédéral et le Parlement ont réaffirmé «la nécessité, du point de vue de la politique des médias, de concentrer la redevance sur un fournisseur fort»⁸.

Le 1^{er} janvier 2019, la redevance de réception, qui était auparavant liée à la possession d'un appareil de réception, a été remplacée par une redevance de radio-télévision. Pour les ménages, la redevance se montait à 365 francs. Les entreprises assujetties à la TVA dont le chiffre d'affaires total ne dépassait pas 500 000 francs par année étaient exonérées. Le 16 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé de réduire la redevance des ménages de 365 à 335 francs par an au 1^{er} janvier 2021. Parallèlement, il a affiné la structure tarifaire de la redevance des entreprises (18 tranches tarifaires au lieu de 6). Suite à cette décision, la redevance a diminué pour près de 90 % des entreprises assujetties⁹.

Le 8 novembre 2023, le Tribunal administratif fédéral a rendu une décision concernant la redevance des entreprises actuelle. Il a critiqué les tranches tarifaires, mais n'a pas remis en question la redevance en tant que telle¹⁰. La procédure est pendante devant le Tribunal fédéral.

2.2 Importance du service public de la SSR pour la démocratie et la société

Le service public dans les médias électroniques est une offre définie selon des critères politiques et vue comme un service à la société, accessible à toutes les catégories de la population et dans toutes les régions du pays à des prix abordables, en bonne qualité et selon les mêmes principes. Le Conseil fédéral a expliqué son point de vue en détail dans son rapport sur le service public de juin 2016¹¹, en soulignant que, même à l'ère numérique et dans un contexte d'évolution de l'utilisation des médias, la Suisse est tributaire d'un service public indépendant et complet. Il était d'avis que le modèle existant, avec la SSR comme fournisseur national ancré dans toutes les régions lin-

⁷ RS 784.40

⁸ Rapport du Conseil fédéral du 17 juin 2016 en réponse au postulat 14.3298 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États (CTT-E) sur l'analyse de la définition et des prestations du service public de la SSR compte tenu de la position et de la fonction des médias électroniques privés, p. 12.

⁹ Cf. www.ofcom.admin.ch > Documentation > Communiqués > La redevance de radio-télévision de 30 francs plus avantageuse dès 2021.

¹⁰ Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4741/2021 du 8 novembre 2023.

¹¹ Rapport du Conseil fédéral du 17 juin 2016 en réponse au postulat 14.3298 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États (CTT-E) sur l'analyse de la définition et des prestations du service public de la SSR compte tenu de la position et de la fonction des médias électroniques privés, p. 12.

guistiques, avait fait ses preuves pour la démocratie suisse et qu'il restait adéquat pour l'avenir.

2.3 Mandat et offre de la SSR

La SSR fournit le service public dans le domaine des médias au niveau national et au niveau des régions linguistiques. La LRTV et la concession en vigueur précisent son mandat et décrivent son importance politique et médiatique. La SSR doit non seulement fournir des prestations journalistiques complètes et variées, mais aussi remplir une fonction d'intégration et de renforcement de l'identité, à savoir favoriser la compréhension, la cohésion et l'échange entre les régions, les communautés linguistiques, les cultures, les religions et les groupes sociaux, et tenir compte des particularités du pays et des besoins des cantons.

La SSR remplit son mandat dans les programmes de ses unités d'entreprise, avec au moins deux programmes de télévision et trois programmes de radio:

- en Suisse alémanique: Schweizer Radio und Fernsehen (SRF);
- en Suisse romande: Radio Télévision Suisse (RTS);
- en Suisse italienne: Radiotelevisione Svizzera (RSI).

Pour la Suisse rhéto-romane, Radiotelevision Svizra Rumantscha (RTR) produit un programme de radio et diverses émissions de télévision qui sont diffusées dans les programmes des autres unités d'entreprise. En outre, conformément à sa concession, la SSR met à disposition dans chaque région linguistique «d'autres services journalistiques», nécessaires à l'exécution de son mandat de prestations, notamment des offres en ligne. En outre, la SSR propose une offre destinée à l'étranger (TV5 Monde, 3Sat, tvsvizzera.it et swissinfo.ch) qui, à la différence des autres services journalistiques, est financée pour moitié par la redevance et pour moitié par la Confédération.

Dans l'optique de la formation démocratique de l'opinion et de la volonté, les services d'information constituent le noyau du mandat de prestations de la SSR. Conformément à la concession, celle-ci doit y consacrer la moitié des recettes qu'elle tire de la redevance. Selon le rapport de gestion de la SSR pour l'année 2023, ce montant s'élevait au total à 602 millions de francs¹². La même année, 328 millions (22 % des dépenses) ont été consacrés au divertissement et au cinéma, 266 millions (18 %) à la culture, à la société et à la formation, 185 millions (12 %) au sport et 97 millions (7 %) à la musique et à la jeunesse¹³.

La plupart des dépenses des unités d'entreprise RSI, RTR, RTS et SRF sont consacrées à la réalisation de productions propres (89 %). La SSR n'affecte que 11 % de ses dépenses à des contenus audio et vidéo produits par des tiers.

¹² Sur le plan des recettes provenant de la redevance de radio-télévision, la part s'élève à 51 %. Voir www.srgssr.ch > Rapport de gestion 2023, p. 81.

¹³ www.srgssr.ch > Rapport annuel 2023, p. 81.

2.4 Utilisation et évaluation des offres de la SSR

En moyenne, plus de 3,5 millions de personnes de plus de 15 ans dans toute la Suisse ont écouté chaque jour les programmes de radio de la SSR en 2022. En outre, près de 3 millions de personnes de plus de 3 ans regardent chaque jour les programmes de télévision de la SSR. En Suisse, le paysage télévisuel est dominé toutefois par les télévisions étrangères publiques et privées qui atteignent 60 % de part de marché, contre 31 % pour la SSR, 6 % pour les offres privées suisses sans mandat de prestations, et 1 % pour les télévisions régionales titulaires d'une concession¹⁴.

Les taux d'audience diminuent tant à la radio qu'à la télévision, en particulier dans les groupes cibles les plus jeunes; selon Mediapulse 2023, cette tendance est observable sur l'ensemble du marché des médias. De manière générale, les jeunes en Suisse utilisent peu la télévision et la radio, les offres de la SSR comprises. Les programmes de télévision de la SSR ne sont encore regardés que par un huitième des 15–24 ans et un sixième des 25–34 ans¹⁵. Pour s'informer, les jeunes utilisent plutôt les plateformes de médias sociaux comme Instagram, TikTok et YouTube. Globalement, l'utilisation des médias sociaux et des autres médias en ligne à des fins d'information augmente dans l'ensemble de la population¹⁶. L'utilisation des médias se déplace de plus en plus des programmes de radio et de télévision linéaires vers les médias en ligne et les médias sociaux. Par conséquent, la SSR est également active sur les plateformes de médias sociaux, avec des contenus qui s'adressent parfois directement aux jeunes groupes cibles, ce qui est expressément prévu par la concession.

Des enquêtes représentatives montrent que la population suisse est satisfaite des offres de la SSR, et ce de manière stable dans le temps. Ces offres obtiennent des notes particulièrement bonnes pour ce qui est du professionnalisme et de la crédibilité¹⁷. Dans le domaine en ligne, la crédibilité des offres de la SSR est également jugée très élevée par la population. En pleine pandémie de COVID-19, outre les informations en ligne des gouvernements et des autorités, les sites de la SSR ont été jugés particulièrement crédibles, tandis que les contenus des réseaux sociaux obtenaient les scores les plus bas¹⁸. Dans l'ensemble, 60 % de la population suisse considère que les médias publics, tels que la SSR sont importants pour la société¹⁹.

2.5 Affectation de la redevance de radio-télévision

La redevance annuelle de radio-télévision s'élève à 335 francs par ménage privé et à 670 francs par ménage collectif. La redevance des entreprises est divisée en 18 tranches tarifaires, dont le montant diffère en fonction du chiffre d'affaires annuel

¹⁴ Voir annexe, illustration 1.

¹⁵ Voir annexe, illustrations 2 et 3.

¹⁶ fög (2023). Jahrbuch Qualität der Medien 2023: www.foeg.uzh.ch > Studien und Analysen > Jahrbuch Qualität der Medien > Gesamtausgabe, p. 140 ss.

¹⁷ Voir annexe, illustration 4.

¹⁸ Latzer et al. (2021). Vertrauen und Sorgen bei der Internetnutzung in der Schweiz 2021: Themenbericht aus dem World Internet Project – Switzerland 2021.

¹⁹ Digital News Report. Länderbericht Schweiz (2023): www.foeg.uzh.ch > Studien und Analysen > Reuters Institute Digital News Report 2023.

total. Le tableau suivant montre comment les recettes de la redevance ont été utilisées en 2022, en application de l'art. 68a LRTV.

Tableau 1

Affectation du produit de la redevance de radio-télévision en 2023

Affectation	Montant en millions de francs
SSR	1250 (+ 47 millions à titre de renchérissement) ²⁰
Diffuseurs de radio locale et de télévision régionale privés avec concession et quote-part de la redevance	81 (+ 3 millions à titre de renchérissement) ²¹
Keystone-ATS SA	4
Sous-titrage des émissions d'information Télévision régionale	2,5
Conservation des programmes	1
Recherche sur l'utilisation (Mediapulse)	2,8
SERAPE AG (perception de la redevance des ménages)	23,5*
Administration fédérale des contributions AFC (perception de la redevance des entreprises)	4,2
Frais de paiement	2*
OFCOM (activité de surveillance)	4,4
Total	1425,4

* Chiffres provisoires

La SSR répartit les moyens financiers issus de la redevance sur la base d'une péréquation financière interne que ni la LRTV ni la concession ne lui imposent. En 2023, 365 millions de francs de recettes générées en Suisse alémanique ont été redistribués dans les autres régions linguistiques. Sur la base de cette péréquation, 550 millions sont revenus à la SRF (Suisse alémanique), 410 millions à la RTS (Suisse romande), 280 millions à la RSI (Svizzera italiana) et 25 millions de francs à la RTR (Svizra Rumantscha)²².

Une comparaison réalisée par l'*Union européenne de radio-télévision (UER)*²³ montre que les diffuseurs publics allemands, par exemple, disposent de presque 10 fois plus de moyens financiers que la SSR, qui produit des programmes en 4 langues. Au Royaume-Uni, les moyens financiers sont 6,5 fois plus élevés, en France, 4 fois plus élevés et en Italie, 3 fois plus élevés que ceux de la SSR. Le service public autrichien dispose d'à peu près autant de moyens que la SSR pour une offre en une seule langue²⁴.

²⁰ La compensation du renchérissement ne pourra vraisemblablement plus être garantie à partir de 2025.

²¹ Il en sera de même à partir de 2025 pour les médias électroniques privés titulaires d'une concession.

²² www.srgssr.ch> Rapport de gestion 2023, p. 70.

²³ Association mondiale des radiodiffuseurs nationaux, dont le siège est à Genève.

²⁴ Les données sont corrigées du pouvoir d'achat. UER: Funding of Public Service Media. Media intelligence Service, mars 2022, p. 18.

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

Selon son argumentaire, l'initiative entend limiter les activités de la SSR à son mandat clé de service public et renforcer la liberté d'entreprendre des fournisseurs privés, soit ramener la position proche d'un monopole dont jouit la SSR à un niveau acceptable (plus de marché, moins d'État). Elle demande un allègement de la charge financière des ménages, notamment pour les jeunes et les ménages composés d'une seule personne. Elle veut aussi exonérer toutes les entreprises du paiement de la redevance. En termes de politique des médias, l'initiative vise un redimensionnement significatif de la SSR²⁵. Elle veut maintenir les offres privées; le financement par la redevance des radios locales et des télévisions régionales titulaires d'une concession doit être assuré au niveau actuel.

3.2 Réglementation proposée

Les auteurs de l'initiative veulent fixer les principes de la redevance au niveau de la Constitution. Aujourd'hui, le système de la redevance est réglé dans la LRTV. Le Conseil fédéral fixe le montant de la redevance dans l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV)²⁶.

L'initiative veut limiter les moyens financiers de la SSR en réduisant la redevance des ménages à 200 francs. Les entreprises doivent être exonérées²⁷. Le produit de la redevance ne doit financer que les programmes de radio et de télévision de la SSR qui fournissent un «service indispensable à la collectivité», que le législateur devra définir si l'initiative est acceptée.

L'initiative ne prévoit aucune réduction des ressources allouées aux radios locales et aux télévisions régionales titulaires d'une concession. Le montant de leur quote-part de la redevance devrait correspondre au moins au montant perçu avant l'entrée en vigueur de la modification constitutionnelle. S'agissant des autres besoins financés par la redevance (voir ch. 2.5), les auteurs de l'initiative ne s'expriment que dans l'argumentaire (dans le sens d'un maintien).

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Le contenu de l'actuel art. 93 Cst. reste inchangé. Il est simplement complété par un nouvel al. 6 qui fixe le montant maximal de la redevance de radio-télévision. La compétence législative globale de la Confédération dans le domaine de la radio et de la

²⁵ Voir www.initiative-ssr.ch > Argumentaire > Télécharger l'argumentaire PDF > Argumentaire de l'initiative SSR «200 francs, ça suffit!», p. 2.

²⁶ RS 784.401

²⁷ Voir www.initiative-ssr.ch > Argumentaire > Télécharger l'argumentaire PDF > Argumentaire de l'initiative SSR «200 francs, ça suffit!», p. 3.

télévision et des autres formes de diffusion publique de productions et d'informations au moyen de techniques de télécommunication reste inchangée.

L'al. 6 proposé prévoit expressément la perception d'une redevance de radio-télévision, payée exclusivement par les ménages privés, d'un montant maximal de 200 francs. La nature juridique de cette redevance reste ouverte. En ce qui concerne l'affectation du produit de cette redevance, la SSR dont l'initiative veut restreindre les activités n'est pas mentionnée. Selon le texte proposé, la redevance ne doit être utilisée que pour le financement de programmes de radio et de télévision, donc uniquement des offres linéaires.

Dans le domaine des programmes de radio et de télévision, le texte de l'initiative prévoit une limitation aux offres «qui fournissent un service indispensable à la collectivité». Il s'agit d'une formulation sujette à interprétation, qui devrait être précisée par le législateur. Dans ce contexte, il est également clair que l'initiative n'est pas directement applicable. Le parlement doit également orienter ses réflexions sur les autres contenus de l'art. 93 Cst., notamment le mandat de prestations, à l'al. 2, et la garantie de l'autonomie des programmes, à l'al. 3, que l'initiative laisse inchangés. Dans leur argumentaire, les auteurs de l'initiative ne fournissent que peu d'indications sur la manière dont ils interprètent le «mandat clé de service public» de la SSR dans le cadre constitutionnel général. Les dispositions transitoires et d'exécution détaillées peuvent servir d'aide à l'interprétation. Selon leur al. 1, «le produit total de la redevance reste soumis aux règles de péréquation financière entre les régions linguistiques applicables avant l'entrée en vigueur de la présente modification constitutionnelle, afin de permettre la diffusion de programmes équivalents et de qualité pour les minorités linguistiques». On ne sait pas si cette formulation fait référence à la péréquation financière entre les régions linguistiques de la SSR (voir ch. 2.5), qui n'a toutefois qu'un caractère d'engagement volontaire. Par contre, il paraît clair que le comité d'initiative part du principe que les offres doivent être produites sur l'ensemble du territoire, sans désavantager l'une ou l'autre région linguistique. Il estime que cette exigence doit pouvoir être remplie même avec une réduction de la redevance à 200 francs. Selon lui, les prestations de la SSR doivent être ramenées au service public financé par la redevance, à savoir les offres qui doivent être obligatoirement produites et que des personnes privées ne sont pas en mesure de fournir. Il s'agit notamment de garantir une offre d'information dans les quatre langues nationales²⁸.

L'art. 197, ch. 15, al. 5, Cst., prévoit des délais de mise en œuvre très courts. Ces délais devraient probablement amener le Conseil fédéral à prendre des mesures temporaires par voie d'ordonnance. Une mise en œuvre dans le processus législatif ordinaire, y compris une éventuelle votation, en seulement 18 mois semble très ambitieuse. D'autant plus que les adaptations nécessaires devront aussi garantir l'exécution du mandat de prestations, non modifié, conformément à l'art. 93, al. 2, Cst. Une applicabilité directe de l'art. 93, al. 6, Cst. paraît dans ce contexte peu probable, indépendamment du fait que l'art. 197, ch. 15, al. 4, Cst. qualifie, sans les préciser, les «principes» de l'art. 93, al. 6, Cst. de directement applicables, tout comme les al. 1 et 3 des dispositions transitoires. Le Conseil fédéral devra donc veiller à ne pas res-

²⁸ Voir www.initiative-ssr.ch > Argumentaire > Télécharger l'argumentaire PDF > Argumentaire de l'initiative SSR «200 francs, ça suffit!», p. 8 s.

treindre la marge de manœuvre du législateur pour une mise en œuvre définitive de l'initiative.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Conformité aux principes et valeurs de la Suisse

L'initiative vise à alléger la charge financière des entreprises et des ménages et à redimensionner la SSR. Pour les ménages, la redevance serait réduite de 40 % (de 335 à 200 francs). La SSR ne serait plus tenue de proposer une offre de service public complète en termes de contenu, comme c'est le cas aujourd'hui, mais seulement des programmes de radio et de télévision linéaires qui fournissent un service indispensable à la collectivité.

Le Conseil fédéral soutient le but de l'initiative d'alléger la charge financière des ménages et des entreprises, raison pour laquelle il a pris des mesures de sa propre compétence (voir ch. 6). Cependant, une réduction substantielle de la redevance des ménages et la suppression de la redevance des entreprises auraient des conséquences importantes, tant sur l'offre et la structure de la SSR que pour le public. En outre, l'économie, la culture, la société et la répartition des tâches éprouvée entre la Confédération et le Parlement en subiraient aussi les effets.

Contrairement à l'initiative, qui fixe le montant maximum de la redevance dans la Constitution et limite l'étendue du service public national, le Conseil fédéral s'en tient à la répartition actuelle des compétences et à sa conception du service public. Le Parlement a lui attribué des instruments de gestion pour préciser le mandat de prestations de la SSR, décrit dans la LRTV, et offert ainsi la flexibilité nécessaire dans un environnement dynamique (voir ch. 6.1). En tant qu'autorité concédante, le Conseil fédéral soutient une bonne offre de base de la SSR et la prise en compte des médias privés inscrite dans la Constitution. En tant qu'autorité responsable de la fixation du montant de la redevance, il est favorable à la mise à disposition de moyens financiers substantiels qui continuent à garantir une offre diversifiée à la radio, à la télévision et en ligne (information, formation, culture et divertissement), comme le prévoit la Constitution. La SSR doit également pouvoir réagir à l'évolution des modes d'utilisation des médias, condition essentielle pour atteindre une grande partie de la population avec des contenus du service public.

Le Conseil fédéral estime néanmoins nécessaire d'adapter le mandat de prestations de la SSR. Il a déjà notamment défendu ce point de vue dans sa décision du 7 septembre 2022. Dans la prochaine concession SSR, il entend davantage axer le mandat de prestations de la SSR sur l'information, la formation et la culture (service public au sens strict) et mieux répondre aux nouvelles habitudes d'utilisation du public. La SSR doit aussi davantage orienter son offre en ligne sur des contenus audio et audiovisuels. Dans les domaines du divertissement et du sport, la SSR doit se concentrer sur les domaines qui ne sont pas couverts par d'autres fournisseurs.

4.2

Conséquences en cas d'acceptation

4.2.1

Conséquences sur le produit de la redevance de radio-télévision, la SSR et son offre

Selon le compte d'État, la contribution des ménages au service public des médias s'élevait en 2023 à 1,119 milliard de francs, celle des entreprises à un peu plus de 173 millions²⁹. En 2024, la quote-part de la redevance allouée à la SSR s'élève à 1,25 milliard de francs, auxquels s'ajoutent 69 millions pour la compensation du renchérissement. La SSR est financée à près de 80 % par la redevance. Les recettes commerciales (notamment les recettes publicitaires) et les autres revenus (p. ex. issus des mandats de production) s'élevaient en 2023 à 280 millions de francs (210 millions et 67 millions respectivement).

La SSR dispose de 7 sites de production principaux (Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Zurich, Coire et Lugano) et de 17 bureaux régionaux (Soleure, Aarau, Brigue, Lucerne, Schaffhouse, Saint-Gall, Moutier, Biel/Bienne, Fribourg, Delémont, Neuchâtel, Sion, Disentis-Mustér, Ilanz, Savognin, Samedan, Scuol).

Si l'initiative était acceptée, le produit de la redevance des ménages serait réduit – compte tenu de l'évolution du nombre de ménages et d'entreprises – à 765 millions de francs pour l'année de référence 2029, selon les estimations actuelles. Déduction faite des autres besoins couverts par la redevance de radio-télévision, qui ne sont pas concernés par l'initiative SSR (voir ch. 2.5), la part de la redevance revenant à la SSR se réduirait à 630 millions de francs. Selon une récente étude, une centralisation de nombreuses activités de la SSR dans les domaines de la production, de l'informatique et de l'administration serait probablement nécessaire³⁰.

Selon les dispositions transitoires de l'initiative (art. 197, ch. 15, al. 1, Cst.), la péréquation financière interne entre les régions linguistiques, appliquées aujourd'hui volontairement par la SSR, devrait être maintenue. Avec une quote-part de la redevance de 630 millions de francs, les régions linguistiques disposeraient encore des moyens financiers suivants, dans l'hypothèse où le législateur les fixerait selon le même mécanisme de répartition qu'aujourd'hui:

Tableau 2

Quotes-parts de la redevance par région linguistique –

Péréquation financière régionale

Région linguistique	Unités d'entreprise de la SSR	Quotes-parts en 2023, en millions de francs (en %)	Part estimée de la redevance en cas d'acceptation de l'initiative en millions de francs, sous réserve du maintien du mécanisme de répartition actuel
Suisse alémanique	SRF	550 (43 %)	270,9
Suisse romande	RTS	410 (33 %)	207,9

29

Compte d'État > Autres fonds affectés > Redevance de radio-télévision, p. 75.

30

BAK Economics (2024): L'importance économique de la SSR. Une analyse d'impact macroéconomique sur mandat de l'Office fédéral de la communication OFCOM. Voir www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Études.

Région linguistique	Unités d'entreprise de la SSR	Quotes-parts en 2023, en millions de francs (en %)	Part estimée de la redevance en cas d'acceptation de l'initiative en millions de francs, sous réserve du maintien du mécanisme de répartition actuel
Suisse italienne	RSI	280 (22 %)	138,6
Suisse rhéto-romance	RTR	25 (2 %)	12,6
Total	SSR	1265 (100 %)	630

Source: rapport de gestion 2023 de la SSR, p. 70. – En 2023, sur le total des recettes de la redevance perçues en Suisse alémanique, 115 millions de francs ont été redistribués en Suisse romande, 230 millions de francs en Suisse italienne et 20 millions de francs en Suisse rhéto-romane.

La réduction des moyens disponibles entraînerait une diminution tangible de l'offre, ce qui se traduirait par une offre moins diversifiée et probablement par une baisse de l'audience. À cela s'ajouterait un recul supplémentaire des recettes commerciales, déjà en baisse dans tous les médias traditionnels.

4.2.2 Conséquences sur la démocratie, la société et la culture

Les médias, et notamment le service public, jouent un rôle essentiel dans la démocratie directe. Il est donc important de disposer d'un service public politiquement et économiquement indépendant, reposant sur un financement garanti³¹. Les pays qui disposent d'un service public des médias étendu assurent une grande diversité des informations politiques³².

La SSR est tenue de garantir une offre d'information complète, diversifiée et fidèle dans toutes les régions linguistiques et de se consacrer également à la culture, à la formation, au divertissement et au sport³³. Les analyses des programmes mettent en évidence la part élevée de l'information dans les programmes de la SSR³⁴. Dans les programmes de radio, les thèmes traitant de la politique, de l'économie, de la société et de la culture, particulièrement importants du point de vue démocratique, représentent une part d'au moins 70 % des contenus d'information. Ce pourcentage est similaire dans les programmes de télévision. Outre la *pertinence*, l'offre rédactionnelle de la SSR remplit d'autres critères de qualité journalistique essentiels pour une société informée et démocratique:

- *Diversité:* L'offre présente une grande diversité de thèmes, d'opinions et d'acteurs, et repose sur différents formats journalistiques;

³¹ Neff, T., & Pickard, V. (2021). Funding Democracy: Public Media and Democratic Health in 33 Countries. The International Journal of Press/Politics: www.journals.sagepub.com.

³² Humprecht, E. & Esser, F (2018). Diversité dans les nouvelles en ligne: sur l'importance des types de propriété et des types de systèmes médiatiques. Journalism Studies 19(12): 1825-84: www.tandfonline.com.

³³ Voir annexe, illustrations 5, 6, 7 et 8.

³⁴ Voir annexe, illustrations 9 et 10.

- *Professionnalisme*: La plupart des formats utilisés sont des formats de mise en perspective, à savoir des formes de présentation journalistiques qui fournissent au public des informations de fond sur un thème. En outre, la transparence des sources est assurée dans une large mesure;
- *Échange entre les régions linguistiques*: La SSR couvre l'actualité de toutes les régions linguistiques dans l'ensemble de ses programmes de radio et de télévision, afin de contribuer à la compréhension entre les différentes parties du pays et à leur cohésion.

Outre les contributions consacrées à la culture, la SSR a également le mandat de promouvoir la culture suisse. À cet effet, elle a convenu avec la branche musicale suisse, dans le cadre de la *Charte de la musique suisse*³⁵, de diffuser dans ses programmes de radio une part appropriée de productions musicales suisses. Dans le cadre du *Pacte de l'audiovisuel*³⁶, elle soutient la création cinématographique suisse en lui allouant des montants importants, soit 34 millions de francs par an à partir de 2024. Au total, depuis 1996, la SSR a investi plus de 400 millions de francs dans des productions cinématographiques suisses, permettant la réalisation de plus de 3000 films et de 20 séries. En outre, elle soutient des festivals et des événements cinématographiques. Sur sa plateforme de *streaming Play Suisse*, elle met à disposition une sélection de films, de séries et de formats de toutes les régions linguistiques. La SSR joue donc un rôle important de soutien aux créateurs suisses.

La SSR intègre également le secteur de la formation dans son offre journalistique, et l'encourage par le biais de différentes coopérations. L'offre de formation comprend des offres destinées aux écoles et à l'enseignement et la mise à disposition de matériel pédagogique pour les enseignants. La SSR a conclu des partenariats de formation, notamment avec la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux de l'instruction publique, des hautes écoles et des musées suisses.

Dans le domaine du sport, la SSR couvre de nombreux événements et disciplines sportives et investit dans la production de manifestations sportives. Ces dernières années, elle a couvert une centaine de sports, dont une trentaine régulièrement en direct³⁷. Dans les programmes de radio de la SSR, les contributions sportives représentent 6 % du contenu informatif, contre 14 % en moyenne dans les programmes de télévision³⁸.

La SSR produit elle-même la majeure partie de ses offres audio et vidéo. Selon son rapport de gestion 2023, cette part représente 89 % de ses dépenses. Par contre, une partie des productions sportives, des films, des documentaires et des séries est produite par des tiers³⁹.

La SSR remplit aussi une fonction particulière en ce qui concerne l'accès sans barrière aux offres de médias. La loi l'oblige à tenir compte dans ses offres des besoins des personnes souffrant de handicaps sensoriels et à conclure un accord de prestations

³⁵ www.srgssr.ch > Ce que nous faisons > Culture > Musique > Musique suisse

³⁶ www.srgssr.ch > Ce que nous faisons > Culture > Films et séries

³⁷ www.srgssr.ch > News & médias > Publications > Factsheets

³⁸ Analyses des programmes sur mandat de l'OFCOM: www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Recherche dans le domaine des médias > Études > Analyses des programmes de la SSR.

³⁹ www.srgssr.ch > Rapport de gestion 2023, p. 82.

avec les associations qui les représentent. L'accord actuel comprend le sous-titrage, l'audiodescription et des traductions en langue des signes. La SSR sous-titre déjà 80 % de son offre TV linéaire et propose 1050 heures de premières diffusions en langue des signes. Plus de 1300 heures de programmes sont accompagnées d'une audiodescription. L'accord de prestations prévoit une extension dans tous les domaines⁴⁰.

La LRTV définit une offre destinée à l'étranger que la SSR doit fournir dans le but de resserrer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger à la Suisse, de promouvoir le rayonnement de la Suisse à l'étranger et de favoriser la compréhension de ses intérêts.

En cas d'acceptation de l'initiative, le législateur devrait préciser quels programmes de radio et de télévision fournissent un service indispensable à la collectivité. Toutes les prestations mentionnées ci-dessus seraient inévitablement réduites. La réduction de l'offre devrait par conséquent être précisée par le législateur ou par le Conseil fédéral dans la concession.

4.2.3 Conséquences économiques

Selon une récente étude, le service public des médias en Suisse a un impact économique⁴¹. La SSR est un fournisseur de prestations et un employeur important et est donc un facteur économique important. Son activité génère une valeur ajoutée totale de 1,67 milliard de francs.

La valeur ajoutée brute de la SSR, qui emploie près de 7000 personnes pour 5500 postes à plein temps, s'élève à 870 millions de francs.

D'autres entreprises et branches, auxquelles elle achète des biens et des services, profitent de la SSR. Son activité économique génère en Suisse une valeur ajoutée de 805 millions de francs dans d'autres entreprises, ce qui représente plus de 5000 emplois et une masse salariale de 480 millions de francs.

Sur la base d'une analyse de scénarios, l'étude susmentionnée estime, en cas d'acceptation de l'initiative et donc en raison de la réduction de la quote-part allouée à la SSR, les conséquences économiques à environ 800 millions de francs, dont 400 millions pour la seule SSR. Environ 6300 personnes ou 4900 postes à plein temps seraient concernés, dont la moitié à la SSR. Comme la SSR a une plus grande importance économique en Suisse italienne, les conséquences de l'acceptation de l'initiative y serait plus marquées que dans les autres régions.

Si l'initiative était acceptée, les consommateurs et les entreprises disposeraient de moyens supplémentaires qui pourraient être utilisés pour des investissements et la consommation. Cela pourrait entraîner des gains en valeur ajoutée dans un ordre de grandeur comparable à celui des pertes susmentionnées. Ces gains pourraient toutefois être générés en partie dans d'autres secteurs économiques ou à l'étranger.

⁴⁰ www.srgssr.ch > Ce que nous faisons > Cohésion > Accès sans restriction

⁴¹ BAK Economics (2024): L'importance économique de la SSR. Une analyse d'impact macroéconomique sur mandat de l'Office fédéral de la communication OFCOM. Voir www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Recherche dans le domaine des médias > Études. – Voir également sous ce lien l'étude de BAK Basel Economics AG de 2016: Volkswirtschaftliche Effekte des gebührenfinanzierten Medialen Service public.

4.2.4 Conséquences sur le pôle médiatique suisse

La SSR joue un rôle essentiel sur le pôle médiatique suisse. Elle s'organise de manière à garantir son indépendance vis-à-vis de l'État et des différentes entités sociales, économiques et politiques (art. 31 LRTV) et propose des offres pour tous les groupes de la population et pour toutes les régions linguistiques.

Un bon service public est essentiel pour l'ensemble du paysage médiatique d'un pays. En raison de la numérisation, le marché suisse des médias est en pleine mutation depuis des années et doit faire face à de grands défis, comme la concentration croissante des médias et la réduction du personnel dans le journalisme. Rien qu'en 2023 et au premier trimestre 2024, plusieurs grands groupes de médias suisses ont supprimé des postes de travail dans les rédactions en réaction à la baisse de leurs revenus⁴². Une réduction substantielle des ressources financières de la SSR accentuerait cette tendance négative. La concentration des médias augmenterait au niveau des contenus⁴³, réduisant ainsi la diversité de l'information. Cette évolution comporte un risque pour le journalisme de qualité. En outre, l'utilisation de l'information se déplace de plus en plus vers des plateformes numériques internationales. Une réduction de l'offre journalistique suisse augmenterait encore l'utilisation et l'importance des offres étrangères. Le pôle médiatique suisse perdrait de son importance pour la population.

La SSR apporte aujourd'hui un soutien à de nombreuses institutions et organisations liées aux médias, comme Keystone-ATS, Mediapulse ou les institutions suisses de formation. L'acceptation de l'initiative pourrait menacer ces contributions. La SSR devrait adapter sa participation financière.

4.2.5 Conséquences pour la Confédération

Depuis 2019, l'Administration fédérale des contributions (AFC) est chargée de percevoir la redevance des entreprises. Elle reçoit pour cette tâche une indemnité provenant de la redevance de radio-télévision. Ces dernières années, cette indemnité s'élevait entre 3,2 et 4,2 millions de francs. Cette tâche disparaîtrait si l'initiative était acceptée.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative allège la charge financière des ménages et supprime l'obligation de payer la redevance pour toutes les entreprises. Les moyens ainsi libérés pourraient être utilisés par exemple pour des offres payantes de médias privés. La différence de position sur le marché, politiquement voulue jusqu'à présent, entre les médias commerciaux et la SSR, financée par les pouvoirs publics, évoluerait en faveur des médias privés. La forte position de la SSR dans le paysage suisse des médias serait remise en question

⁴² TX Group, CH Media, Ringier.

⁴³ fög (2023). Jahrbuch Qualität der Medien 2023: www.foeg.uzh.ch > Studien und Analysen > Jahrbuch Qualität der Medien > Gesamtausgabe.

en raison de l'importante réduction de ses moyens financiers et au vu de l'offre réduite.

Si l'initiative était acceptée, une base explicite pour la perception de la redevance de radio-télévision serait créée dans la Constitution. Elle est implicite dans la disposition actuelle. À l'exception des prescriptions concernant la SSR, l'initiative mise sur la continuité. Elle laisse inchangés la compétence de la Confédération dans le domaine des médias électroniques, le mandat général de diffusion, l'indépendance et l'autonomie des programmes et l'obligation de tenir compte des médias privés; elle ne remet pas non plus en cause l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision.

L'initiative conduirait à une réduction de la diversité des prestations journalistiques et à un affaiblissement de l'ensemble du pôle médiatique suisse. La diversité des médias diminuerait encore dans les régions où celle-ci est déjà faible, car la SSR ne pourrait plus couvrir toutes les régions de la même manière avec des moyens réduits. Les régions francophone, italophone et romanchophone seraient particulièrement concernées car la diversité médiatique y est moins grande. Le comité d'initiative estime qu'une redevance fortement réduite permettrait encore à la SSR de proposer des «offres de base» équivalentes dans et pour les régions linguistiques⁴⁴, ce qui est peu plausible d'un point de vue financier. Le rapport entre les coûts de financement des unités d'entreprise dans toutes les régions linguistiques et les coûts de production des prestations journalistiques serait économiquement inefficace et intenable du point de vue de l'offre de service public: l'argent de la redevance serait investi dans des structures plutôt que dans des contenus. Selon l'analyse de scénarios de l'étude susmentionnée, il faut probablement s'attendre à une centralisation de la SSR, à une suppression de quelque 2400 postes à plein temps et à une forte réduction de l'offre journalistique.

Les prestations que la SSR fournit ou doit fournir aujourd'hui, comme la promotion de la culture (cinéma suisse, musique suisse, etc.), les prestations pour les personnes souffrant d'un handicap sensoriel (sous-titrage, langue des signes, audiodescription) ou les services destinés aux Suisses de l'étranger ne seraient plus possibles dans la mesure actuelle. Il ne faut pas s'attendre à ce que ces prestations parviennent à se financer sur le marché. Elles ne seraient pas non plus fournies par des médias suisses privés.

L'initiative prévoit de financer les offres linéaires de radio et de télévision par la redevance. La SSR pourrait donc aussi mettre ces offres à disposition en ligne. Par contre, elle ne pourrait plus utiliser la redevance pour financer des contenus du service public qu'elle produit exclusivement pour le domaine en ligne. Compte tenu de l'évolution des modes d'utilisation des médias par la population suisse qui se tourne de plus en plus vers les médias en ligne, cette solution n'est guère porteuse d'avenir. Un service public diffusé uniquement via la radio et la télévision linéaires entraînerait une perte d'influence pour la SSR. Reste à savoir si, et dans quelle mesure, la SSR serait capable de financer sur le marché des offres en ligne exclusives dans le cadre de ses activités non soumises à la concession – un pari difficile au vu, par exemple, de la

⁴⁴ Voir www.initiative-ssr.ch > Argumentaire > Télécharger l'argumentaire PDF > Argumentaire de l'initiative SSR «200 francs, ça suffit!», p. 9.

faible disposition de la population à payer pour des offres d'information en ligne⁴⁵. De surcroît, les exigences de l'art. 29 LRTV devraient être respectées.

4.4 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Dans le contexte de la liberté d'expression (art. 10 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴⁶), la Cour européenne des droits de l'homme a établi que les États membres avaient une obligation positive de garantir la diversité dans le domaine des médias audiovisuels. Une forte réduction de la quote-part de la redevance allouée à la SSR entraînerait une baisse de l'offre. La diversité des médias en Suisse s'en trouverait affaiblie, car seul un petit nombre de prestations actuelles de la SSR pourraient être reprises par des fournisseurs suisses privés. Le paysage médiatique, qui tient aussi compte des minorités, serait affaibli par la suppression d'offres de service public correspondantes.

Selon l'art. 15, par. 1, let. a, du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁴⁷ (pacte I de l'ONU), la Suisse, en tant qu'État partie, reconnaît le droit de toute personne à «participer à la vie culturelle». Ce droit inclut, entre autres, la transmission d'offres culturelles par l'intermédiaire de médias tels que le cinéma et la télévision. La SSR contribue à la promotion de la culture en collaborant avec des créateurs suisses (art. 24, al. 4, let. b, LRTV). Avec des moyens financiers réduits, elle ne pourrait plus remplir cette tâche dans la même mesure qu'aujourd'hui – en tout cas pas si elle devait se limiter à une offre d'informations dans les régions linguistiques, comme le prévoit le comité d'initiative.

Selon l'art. 21, let. d, de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées⁴⁸, les États signataires doivent encourager les médias à rendre leurs offres accessibles aux personnes handicapées. En conséquence, la LRTV oblige la SSR à fournir des prestations en faveur des personnes souffrant d'un handicap sensoriel. Si l'initiative était acceptée, la SSR ne pourrait plus remplir cette obligation dans la mesure actuelle.

En résumé: le mandat de prestations de la SSR touche plusieurs accords internationaux contraignants. Ceux-ci pourraient être respectés si l'initiative était acceptée, mais avec des prestations réduites.

5 **Conclusions**

Le système actuel de redevance de radio-télévision permet de financer le service public tel que prévu par la LRTV. En tant que fournisseur de service public national, la SSR apporte une contribution essentielle à la formation démocratique de l'opinion et

⁴⁵ Digital News Report. Länderbericht Schweiz (2023): www.foeg.uzh.ch > Studien und Analysen > Reuters Institute Digital News Report 2023, p. 15 ss.

⁴⁶ RS 0.101

⁴⁷ RS 0.103.1

⁴⁸ RS 0.109

de la volonté et au développement culturel en Suisse. Elle garantit une offre diversifiée et équivalente dans toutes les régions linguistiques, qui tient également compte des intérêts des minorités.

L'acceptation de l'initiative aurait des conséquences importantes sur l'offre de la SSR, son ancrage dans les régions linguistiques et l'utilisation des médias par la population. Par le présent message, le Conseil fédéral propose donc aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «200 francs ça suffit! (initiative SSR)», sans contre-projet.

S'agissant de la charge financière des ménages et des entreprises, le Conseil fédéral partage les objectifs de l'initiative et a décidé des mesures d'allègement dans son domaine de compétence. Ces mesures comprennent la réduction obligatoire et progressive de la redevance des ménages à 300 francs et l'exonération d'un plus grand nombre d'entreprises. La modification correspondante de l'ordonnance entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2027 et sera définitivement mise en œuvre dès 2029. D'ici là, le Conseil fédéral aura aussi adopté la nouvelle concession SSR, dans laquelle il précisera le mandat de prestations de la SSR sur la base des décisions qu'il a déjà prises (voir ch. 6.3.2). Sur ce point aussi, le Conseil fédéral partage dans une certaine mesure un objectif de l'initiative.

Les mesures du Conseil fédéral sont liées au rejet ou au retrait de l'initiative SSR.

6 Contre-projet du Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance et éléments clés de la nouvelle concession SSR

6.1 Contexte et révision partielle de l'ORTV

6.1.1 Répartition des compétences entre le Parlement et le Conseil fédéral

Le contenu de l'initiative SSR concerne des compétences déléguées au Conseil fédéral par le Parlement. La fixation du montant de la redevance et la concrétisation du mandat de prestations de la SSR dans la concession incombent au Conseil fédéral. Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil fédéral estime qu'un contre-projet à l'initiative est nécessaire et a décidé d'opposer à l'initiative un projet relevant de son domaine de compétence. Il se limite à une réduction du montant de la redevance dans l'ORTV et entend préciser en conséquence le mandat de prestations de la SSR dans la nouvelle concession.

Bien que le Conseil fédéral ait élaboré un contre-projet au niveau de l'ordonnance, le Parlement est libre d'opposer un contre-projet à l'initiative. Dans ce cas, le Conseil fédéral décidera, à la lumière des décisions matérielles du législateur, comment il doit procéder avec son propre contre-projet. Si le Parlement fixe par exemple le montant de la redevance dans la loi, cette disposition primera l'ordonnance, et le contre-projet du Conseil fédéral sera caduque. Si le Parlement convient d'autres modifications légales (p. ex. concernant le mandat de prestations de la SSR), le Conseil fédéral devra

décider quelle suite donner aux adaptations de la redevance prévues au niveau de l'ordonnance et les réexaminer en tenant compte de la décision du Parlement.

Pour que le Conseil fédéral puisse élaborer la nouvelle concession de la SSR, il doit connaître le cadre financier qui, indépendamment de son contre-projet ou d'un contre-projet du Parlement, ne pourra être déterminé qu'après la votation sur l'initiative SSR.

6.1.2 Renonciation à un contre-projet

Le 8 novembre 2023, le Conseil fédéral a décidé de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet direct au niveau constitutionnel, ni de contre-projet indirect au niveau de la loi.

Dans la LRTV, le Parlement attribue au Conseil fédéral deux instruments de gestion, en lien direct l'un avec l'autre: la fixation du montant de la redevance de radio-télévision, que le Conseil fédéral règle dans l'ORTV, et le pilotage matériel de la SSR dans la concession. Cette répartition des compétences a fait ses preuves, et le Conseil fédéral veut s'y tenir. Il peut ainsi réagir de manière flexible et rapide à tout besoin d'adaptation en raison de l'évolution technologique ou d'autres changements importants dans la branche des médias.

Fixer le montant de la redevance dans la loi ou la Constitution ne permettrait plus la même flexibilité. Le Conseil fédéral estime son contre-projet au niveau de l'ordonnance (voir ch. 6.1.3) suffisant pour répondre à l'initiative. La SSR pourra continuer à remplir son mandat de prestations légales avec la nouvelle quote-part réduite dès 2029. Celui-ci sera précisé par le Conseil fédéral dans la concession (voir ch. 6.3.2) afin d'assurer la pérennité de la SSR.

6.1.3 Contre-projet au niveau de l'ordonnance

Le Conseil fédéral est favorable à une offre de base de la SSR diversifiée et de qualité. Il partage cependant la préoccupation de l'initiative d'alléger la charge financière de l'économie et des ménages. En plus de la redevance de radio-télévision, les ménages paient toujours plus pour l'accès à des offres de télévision suisses et étrangères payantes ainsi qu'à des services de *streaming* audio et vidéo. Pour tenir compte de ce changement des habitudes de consommation et maintenir l'acceptation du service public des médias, le Conseil fédéral a décidé de présenter un contre-projet au niveau de l'ordonnance, dans le cadre des compétences que le législateur lui délègue. Celui-ci ne constitue cependant pas un contre-projet au sens de la LParl (voir ch. 1.2). Le Conseil fédéral prévoit une réduction en deux étapes de la redevance pour les ménages. En outre, à partir de 2027, les entreprises assujetties à la TVA dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,2 million de francs seront exonérées de la redevance. Ainsi, près de 80 % de toutes les entreprises assujetties à la TVA ne devront plus payer la redevance de radio-télévision. Cette mesure entraînera une baisse de la quote-part de la SSR.

La modification de l'ORTV, décidée le 19 juin 2024 et précédée d'une consultation⁴⁹, comprend concrètement la réduction progressive de la redevance des ménages et l'exonération déjà mentionnée d'un plus grand nombre d'entreprises dès 2027.

6.2 Révision partielle de l'ORTV

Voir ch. 6.1.

Art. 57 Montant de la redevance

La redevance s'élève aujourd'hui à 335 francs par année pour un ménage privé et à 670 francs pour un ménage collectif. Elle est réduite en deux étapes et s'accompagne d'une baisse de la quote-part de la redevance de la SSR. La réduction progressive offre à la SSR une période de transition suffisante pour s'adapter au nouveau cadre financier. La nouvelle disposition a la teneur suivante:

La redevance par ménage s'élève, du 1^{er} janvier 2027 au 31 décembre 2028, à 312 francs par année (art. 57, let. a, ORTV) et à 624 francs par année pour les ménages collectifs (art. 57, let. b, ORTV). À partir du 1^{er} janvier 2029, la redevance s'élève à 300 francs par ménage et à 600 francs pour les ménages collectifs.

Art. 67b, al. 1

Le chiffre d'affaires annuel pour l'assujettissement d'une entreprise à la redevance s'élève actuellement à 500 000 francs. Cette limite est relevée à 1 200 000 francs. Ainsi, près de 80 % des entreprises soumises à la TVA ne devront plus payer la redevance des entreprises. La nouvelle disposition a la teneur suivante:

À partir du 1^{er} janvier 2027 le chiffre d'affaires annuel minimum pour l'assujettissement d'une entreprise à la redevance s'élève à 1 200 000 francs.

Art. 67b, al. 2, let. a et b

Comme le chiffre d'affaires annuel minimum pour l'assujettissement d'une entreprise à la redevance est augmenté à 1 200 000 francs, les tranches de chiffre d'affaires 1 (500 000 à 749 999 francs) et 2 (750 000 à 1 199 999 francs) sont abrogées.

6.3 Conséquences

6.3.1 Baisse de la quote-part de la SSR

La révision partielle de l'ORTV entraîne une réduction de la quote-part de la redevance allouée à la SSR. En 2024, la SSR bénéficie d'une quote-part de 1,25 milliard de francs. En outre, la SSR reçoit 69 millions de francs à titre de compensation du renchérissement et bénéficie donc au total de 1,319 milliard de francs. Si l'initiative est rejetée et que le Parlement ne soumet aucun contre-projet, le contre-projet du Con-

⁴⁹ www.bakom.admin.ch > L'OFCOM > Bases légales > Consultations

seil fédéral sera mis en œuvre en 2029. Selon les prévisions actuelles et en tenant compte de l'évolution des ménages et des entreprises, la quote-part de la SSR s'élèvera à 1,2 milliard de francs. Elle diminuera donc de 50 millions entre 2024 et 2029, à quoi s'ajoutera la diminution des recettes due à la disparition de la compensation du renchérissement, qui s'élevait à 69 millions de francs pour l'année de référence 2024.

La SSR doit engager des mesures d'économie, indépendamment du contre-projet du Conseil fédéral, car les tarifs actuels de la redevance de radio-télévision ne couvrent plus les coûts depuis 2021. Les réserves accumulées grâce à la redevance ont été progressivement réduites afin de couvrir les coûts et, notamment, de compenser le renchérissement. Ces réserves seront épuisées en 2025. Par conséquent, la SSR ne pourra plus recevoir la compensation du renchérissement, ou pas dans son intégralité.

Il reste encore à définir si et dans quelle mesure la quote-part de la redevance de 1,2 milliard de francs diminuera en raison de la mise en œuvre des initiatives parlementaires Bauer (22.407) et Chassot (22.417). La baisse de revenus qu'enregistrerait la SSR à cause de ces mesures de soutien aux médias régionaux s'élèvera au maximum à 35 millions de francs, en fonction de la décision du Parlement et du Conseil fédéral. Ces mesures de soutien aux médias prévoient, d'une part, à l'art. 40, al. 1, LRTV, l'augmentation de la quote-part, actuellement de 4 à 6 %, à 6 à 8 % pour les radios locales et les télévisions régionales (Bauer), et d'autre part, aux art. 76–76c LRTV, d'étendre l'aide financière destinée à la formation et au perfectionnement, à l'autorégulation de la branche ainsi qu'aux prestations d'agences.

Jusqu'en 2029, les recettes de la SSR provenant de la redevance diminueront de 155 millions de francs au total en cas de mise en œuvre complète des deux initiatives parlementaires (50 millions en raison de la baisse mentionnée de la redevance, 69 millions en raison de la non-compensation du renchérissement, 35 millions en raison de la mise en œuvre des initiatives parlementaires)⁵⁰.

Par ailleurs, la SSR devra faire face à des pertes supplémentaires en raison de la baisse des recettes commerciales.

6.3.2 Nouvelle concession SSR dès 2029 – Précision du mandat de prestations

La LRTV délègue au Conseil fédéral la compétence de concrétiser les prestations du service public (art. 24ss LRTV).

L'étendue des prestations du service public dépend fortement des moyens mis à disposition. Le Conseil fédéral ne peut donc élaborer la nouvelle concession SSR qu'en connaissance du nouveau cadre financier après la votation sur l'initiative SSR.

⁵⁰ En novembre 2023, la diminution des recettes de la SSR provenant de la redevance avait été budgétée à 170 millions de francs, en tenant compte de la mise en œuvre complète de l'lv.-pa. Bauer. Les prévisions concernant le renchérissement pour 2024 étaient alors plus élevées (73 millions au lieu de 69 millions). Les données relatives à l'évolution des ménages et des entreprises ont aussi été actualisées depuis.

Comme la concession SSR en vigueur expire fin 2024, le Conseil fédéral a décidé de la proroger jusqu'en 2028 en vue de la prochaine votation populaire.

Il a toutefois déjà défini les grandes lignes de la nouvelle concession le 7 septembre 2022. Il souhaite préciser le mandat de prestations de la SSR.

Les exigences suivantes constituent le fil rouge de la nouvelle concession SSR – sous réserve de l'acceptation de l'initiative: la SSR doit continuer à fournir des contenus du service public dans toutes les régions, dans toutes les langues nationales et pour tous les groupes d'âge. Elle doit se concentrer sur le service public au sens strict, à savoir sur l'information, la formation et la culture.

En matière de divertissement et de sport, les offres de la SSR doivent surtout proposer ce que les autres fournisseurs suisses ne couvrent pas.

La nouvelle concession SSR doit en outre répondre aux exigences liées aux nouvelles habitudes d'utilisation des médias. C'est pourquoi la SSR doit continuer à favoriser la transformation vers la diffusion en ligne en tant que canal de diffusion important, afin d'atteindre, avec ses contenus audiovisuels de service public, la population là où elle utilise les médias. Comme l'utilisation des offres linéaires recule, le Conseil fédéral examinera également le nombre de programmes radio et télévisés que la SSR doit diffuser actuellement.

Le Conseil fédéral souhaite que la SSR concentre encore davantage ses offres en ligne sur des contenus audio et audiovisuels. Il entend imposer des limites à la SSR concernant son offre de textes en ligne, comme aujourd'hui. Ceci également par égard pour les médias privés suisses, qui disposent ainsi d'une plus grande marge de manœuvre sur Internet.

Le Conseil fédéral soumettra la nouvelle concession SSR à une consultation publique. Il la mettra en vigueur le 1^{er} janvier 2029.

6.3.3 Mandat d'économie pour la SSR

La décision du Conseil fédéral s'accompagne d'un mandat d'économie pour la SSR. Selon le Conseil fédéral, la SSR reste en mesure de réaliser le mandat de prestations précisé selon le ch. 6.3.2 en proposant une offre de base dans toutes les régions linguistiques.

6.3.4 Le Conseil fédéral reprend partiellement les objectifs de l'initiative

Avec les mesures relevant de sa compétence, le Conseil fédéral reprend deux objectifs principaux de l'initiative. D'une part, il allège la charge financière des ménages et de davantage d'entreprises et de l'autre, il précise le profil de la SSR dans la nouvelle concession qui entrera en vigueur en 2029.

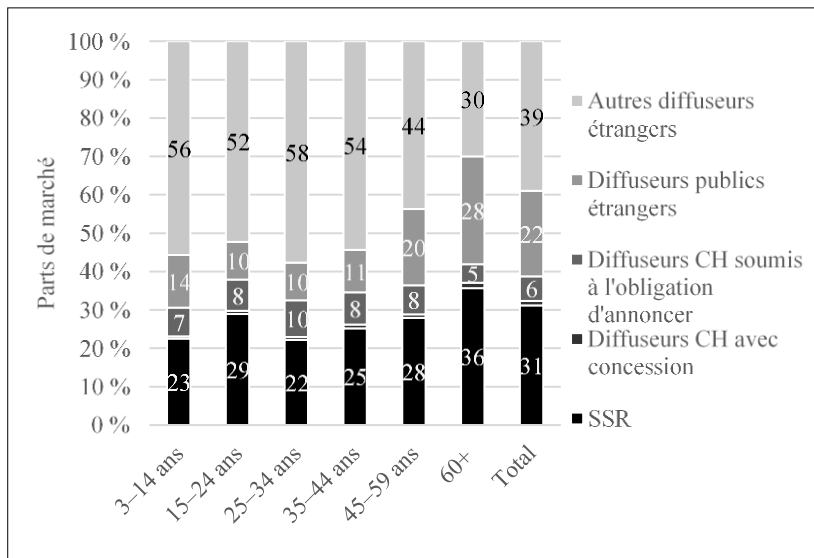
Le Conseil fédéral partage un autre objectif du comité d'initiative: il prévoit aussi d'exclure les radios locales et les télévisions régionales titulaires d'une concession des conséquences de la réduction de la redevance.

6.4 Aspects juridiques

Voir ch. 6.1.

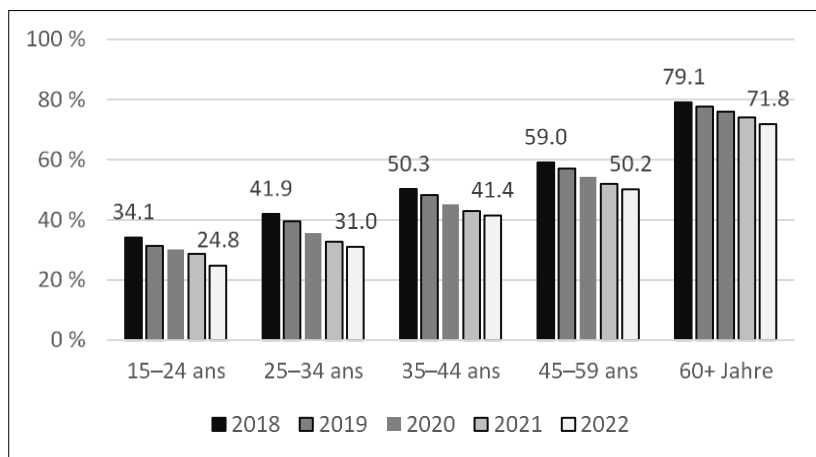
Le contre-projet au niveau de l'ordonnance garantit la répartition des tâches entre le Parlement et le Conseil fédéral. Le Parlement règle les bases du mandat de prestations de la SSR dans la LRTV, tandis que le Conseil fédéral précise celui-ci dans la concession et fixe périodiquement, conformément à l'art. 68a, al. 2, LRTV, le montant de la redevance de radio-télévision. Cette répartition des compétences crée un environnement dynamique permettant de modifier rapidement les règles en cas de besoin.

Parts de marché des types de diffuseurs selon l'âge (2022)



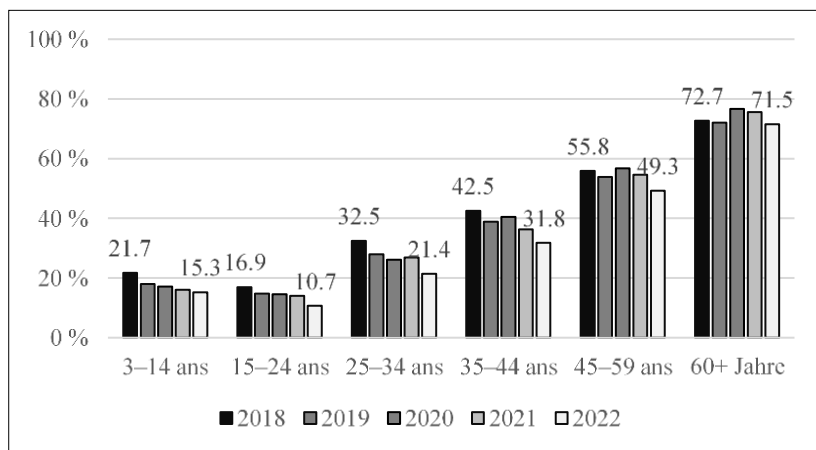
Source: www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Études > Rapport structurel des médias 2023, p. 52. – Exemple de lecture: 23 % de l'utilisation totale de la TV du groupe d'âge le plus jeune (3-14 ans) correspondaient à l'offre de la SSR.

Illustration 2

Radios SSR: portée nette en % selon l'âge (2018–2022)

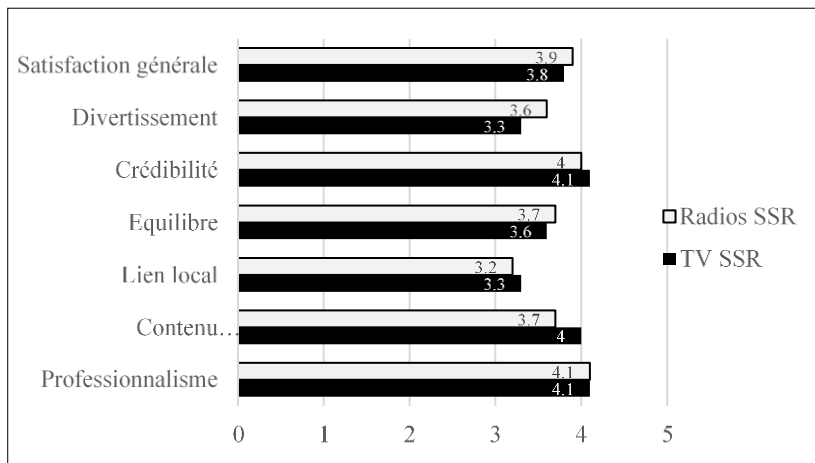
Source: Mediapulse 2023 – *Exemple de lecture:* En 2022, 25 sur 100 personnes du groupe d'âge des 15–24 ans écoutaient les radios de la SSR, contre 72 sur 100 pour le groupe des 60 ans et plus.

Illustration 3

Télévisions SSR: portée nette en % selon l'âge (2018–2022)

Source: Mediapulse 2023. – *Exemple de lecture:* en 2022, 11 personnes sur 100 du groupe d'âge des 15 à 24 ans regardaient les télévisions de la SSR, contre 72 sur 100 pour le groupe des 60 ans et plus.

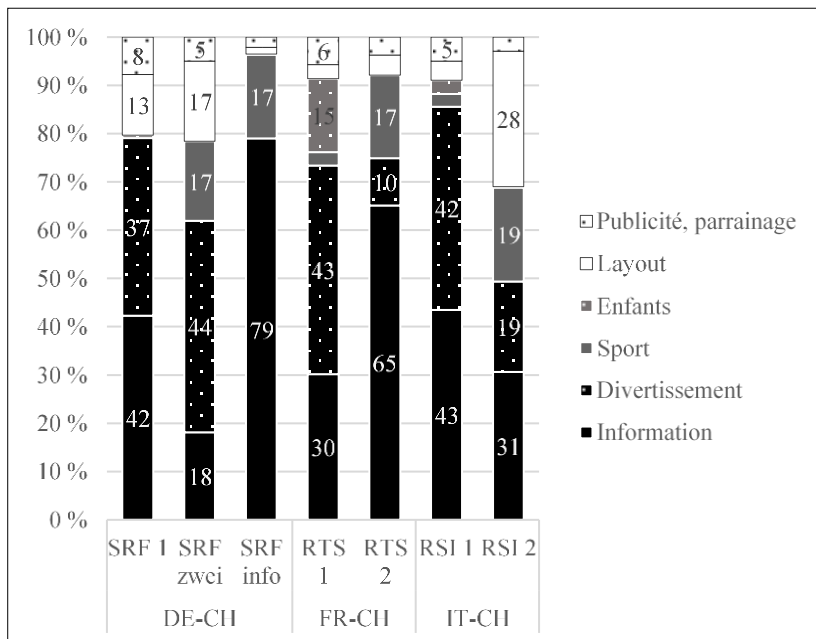
Illustration 4

Évaluations des radios et télévisions de la SSR par les utilisateurs (échelle 1 à 5)

Source: www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Études > Sondage auprès du public
> Année de perception 2022

Illustration 5

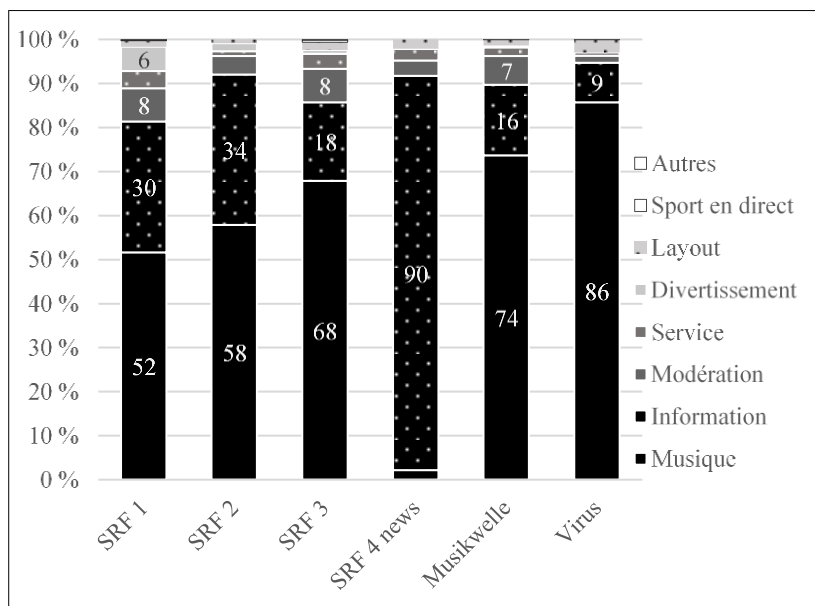
**Toutes les régions linguistiques: télévisions SSR:
structure du programme (2021)**



Source: www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Études > Analyses des programmes TV de la SSR – *Exemple de lecture*: en 2021, la part d'information de SRF 1 atteignait 42 % de la totalité du programme.

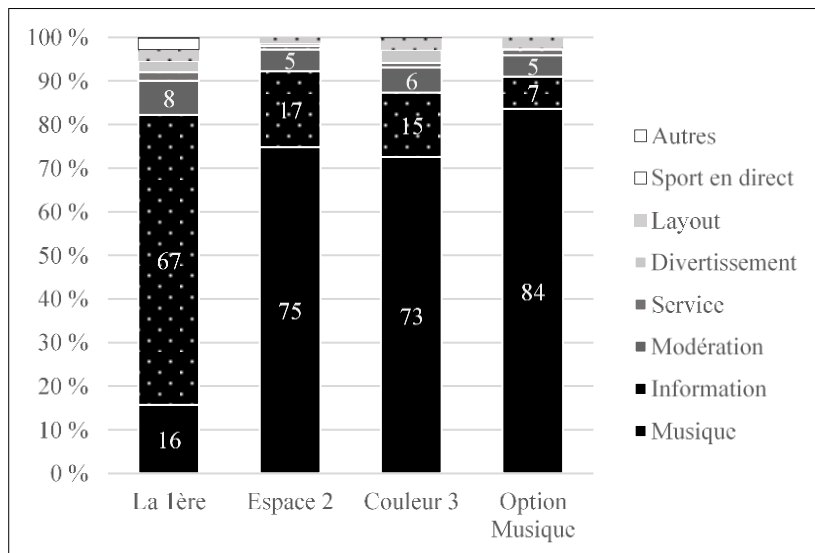
Illustration 6

Suisse alémanique: radios SRF: structure du programme (2020)



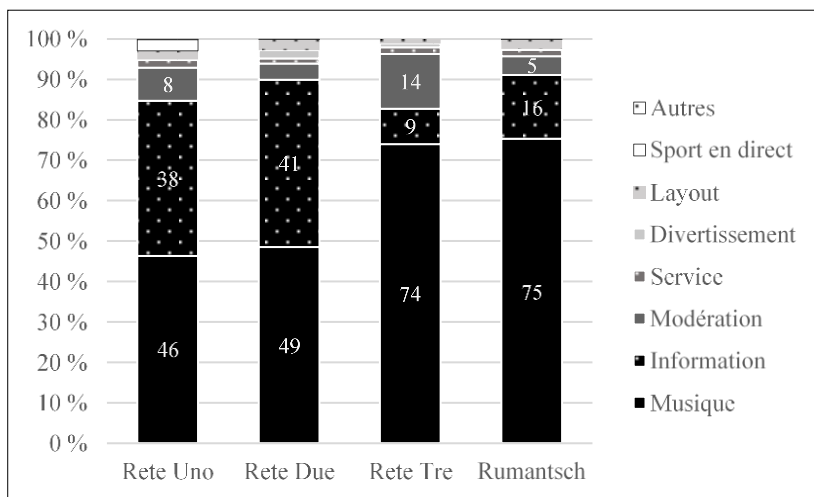
Source: www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Études > Analyses des programmes radio de la SSR – Exemple de lecture: en 2020, la part d'information de SRF 1 atteignait 30 % de la totalité du programme.

Illustration 7

Suisse romande: radios RTS: structure du programme (2021)

Source: www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Études > Analyses des programmes radio de la SSR – *Exemple de lecture*: en 2021, la part d'information de Radio La 1^{ère} atteignait 67 % de la totalité du programme.

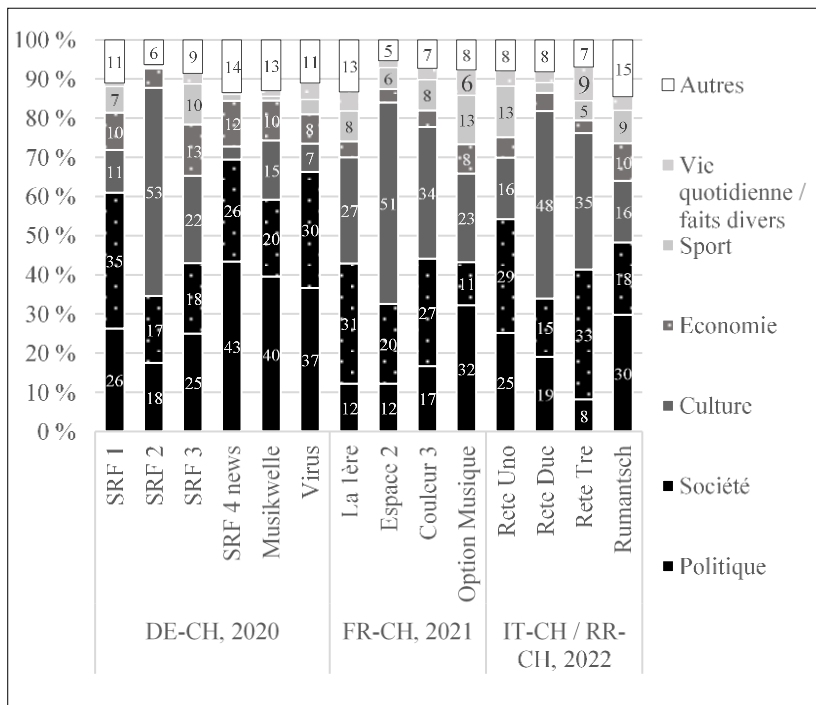
Illustration 8

Suisse italienne et romanche: radios RSI/RTR: structure du programme (2022)

Source: www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Études > Analyses des programmes radio de la SSR – *Exemple de lecture*: en 2022, la part d'information de Rete Uno atteignait 38 % de la totalité du programme.

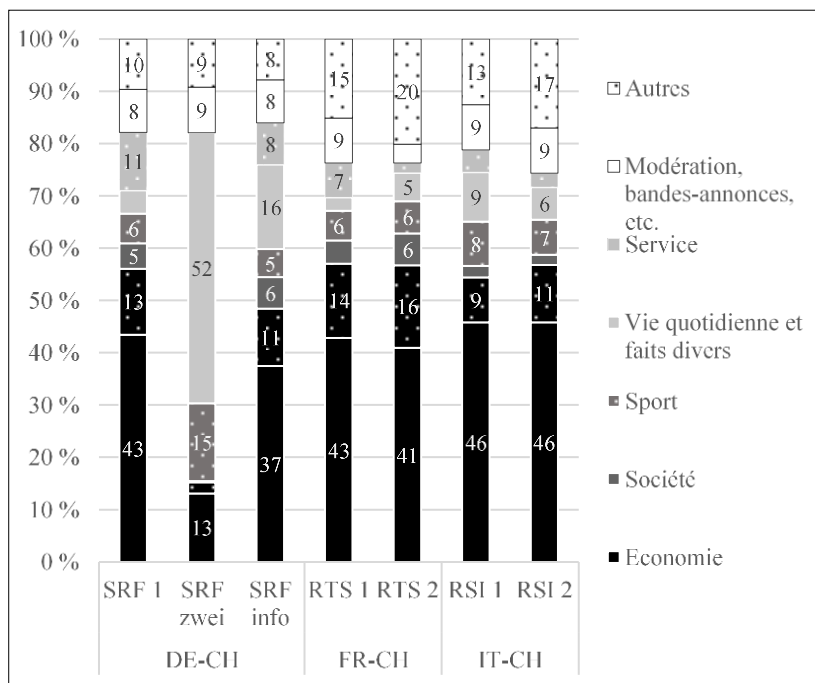
Illustration 9

Radios SSR: structure thématique des contributions d'information (2020, 2021, 2022)



Source: www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Études > Analyses des programmes radio de la SSR – *Exemple de lecture*: les contenus d'information de la Radio SRF 1 abordent principalement des sujets sociétaux et politiques.

Illustration 10

Télévisions SSR: structure thématique des contributions d'information (2021)

Source: www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Études > Analyses des programmes TV de la SSR – *Exemple de lecture*: dans ses contributions d'actualité, SRF 1 informe nettement plus sur la politique.