

Initiative populaire fédérale « Oui à la suppression des redevances radio et télévision » (initiative No Billag) : les arguments d'un rejet

L'essentiel en bref

Le 4 mars 2018, le peuple et les cantons se prononceront sur l'initiative No Billag qui exige la suppression de la redevance radio-télévision. Elle demande aussi que la Confédération ne subventionne aucune chaîne de radio ou de télévision, qu'elle n'exploite pas ses propres chaînes de radio ou de télévision en temps de paix et qu'elle mette régulièrement aux enchères des concessions radio-tv.

Les cantons recommandent de rejeter l'initiative No Billag, car elle remet en question l'existence d'une couverture médias indépendante, plurielle et de qualité équivalente dans toutes les régions linguistiques du pays. Un oui à l'initiative aurait des répercussions considérables, que l'on peut résumer comme suit :

- 1. La desserte nationale, régionale et locale en programmes radio-tv serait menacée.**
Sans redevance, la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR) et la majorité des 34 radios locales et télévisions régionales privées, titulaires d'une concession, n'auraient aucune chance de s'en sortir d'un point de vue financier.
- 2. L'égalité de traitement entre les régions linguistiques et les régions périphériques et de montagne serait mise en danger.** La péréquation financière interne à la SSR serait menacée alors qu'elle permet de financer une offre généraliste de qualité équivalente dans toutes les langues nationales et dans toutes les régions du pays. Il faudrait réduire le nombre des programmes actuellement financés par la redevance, voire les abandonner, pour des raisons économiques. Qu'en serait-il de la pluralité linguistique et culturelle du pays si ces offres disparaissaient ?
- 3. Le rôle des médias dans la démocratie suisse et la pluralité médiatique seraient restreints.** Un système répondant aux seules lois du marché ne serait pas en mesure de respecter les obligations qui découlent du mandat constitutionnel assigné à la radio-télévision en matière de formation et d'information. Cela vaut surtout pour les minorités linguistiques et les régions périphériques. Un maillon déterminant du processus démocratique de libre formation de l'opinion et de volonté serait fragilisé.
- 4. Un oui à l'initiative fragiliserait l'économie des régions périphériques.** C'est surtout l'économie des régions linguistiques et des zones desservies par les 34 radios locales et télévisions régionales privées avec concession qui subirait le contrecoup d'un oui à l'initiative.
- 5. Il est illusoire de croire que les cantons pourraient financer les médias, ceci pour des raisons politiques et financières.** La législation sur la radio et la télévision est de la compétence de la Confédération, ce que l'initiative n'entend pas changer non plus. Par ailleurs, toute subvention éventuelle des cantons serait en contradiction totale avec l'esprit de l'initiative.

Contexte

L'initiative No Billag

Déposée le 11 décembre 2015, l'initiative « Oui à la suppression des redevances radio et télévision » demande que les diffuseurs de programmes de radio et de télévision titulaires d'une concession ne soient plus financés par la redevance de réception et que toute autre subvention directe octroyée aux diffuseurs radio-tv soit supprimée. La Confédération ne devrait plus exploiter ses propres chaînes radio-tv en temps de paix ; en revanche, elle devrait mettre régulièrement aux enchères des concessions radio-tv. Les auteurs de l'initiative invoquent le « quasi-monopole » de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR), dont l'abolition permettrait de rétablir une situation de libre concurrence entre les médias, qui exclurait tout financement par les deniers publics et par la redevance.

Le 17 août 2016, le Conseil fédéral s'est prononcé contre l'initiative et a recommandé au Parlement de la rejeter sans opposer de contre-projet. Lors de la session de printemps 2017, le Conseil des États a décidé à l'unanimité de recommander le rejet de l'initiative. Le Conseil national est allé dans le même sens le 25 septembre 2017, à 122 voix contre 44 et 15 abstentions. La votation populaire aura lieu le 4 mars 2018.

Le service public dans le domaine des médias

Selon le Conseil fédéral, le « service public dans le domaine des médias » comprend un service de base composé de différentes offres, défini selon des critères politiques et assuré par des mandats de prestations, équivalent pour tous et partout, abordable et de bonne qualité (art. 93 de la Constitution fédérale). Dans sa définition, le législateur rapproche le concept de « service public dans les médias » d'un mandat de prestations public. Pour la radio et la télévision, le mandat découle de la Constitution, de la loi sur la radio et la télévision et des concessions.

L'énoncé du mandat constitutionnel exige de l'État qu'il se dote de règles et d'instruments adéquats pour que les minorités aient également accès à une offre médiatique diversifiée. Le mandat constitutionnel indique par ailleurs explicitement que les médias audiovisuels doivent être un vecteur culturel et un instrument de formation au sens large. Il ressort enfin du mandat que les médias de service public sont garants du lien entre les communautés linguistiques (cohésion), indissociable d'une Suisse multilingue.

En quoi les cantons sont-ils concernés ?

Selon la Constitution fédérale, les médias de service public relèvent de la compétence de la Confédération (art. 93, al. 1). Il est précisé à l'alinéa 2 que « la radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement » et qu'elles « prennent en considération les particularités du pays et les besoins des cantons ». La suppression des médias de service public tels que nous les connaissons aujourd'hui toucherait directement les cantons. Ils seraient également concernés en raison de la formation et de la culture, deux domaines dans lesquels ils jouent un rôle institutionnel prépondérant. Enfin, certaines personnes parmi les auteurs de l'initiative et les représentants de la doctrine estiment que le financement des médias pourrait, au lendemain d'un oui à l'initiative, être confié aux cantons, qui se substitueraient ainsi à la Confédération.

La portée institutionnelle du projet est élevée, ses conséquences sont considérables pour la culture politique du pays dans son ensemble. Il existe un large consensus sur un point : sans financement par la redevance, plus de programmes radio-tv indépendants et de qualité dans toutes les régions linguistiques. On le voit, les cantons sont directement concernés en raison de la position qu'ils occupent au sein de l'État fédéral.

Argumentaire

1. Menace sur la desserte nationale, régionale et locale en programmes radio-tv

L'initiative No Billag qui entend supprimer la redevance radio-tv et mettre fin aux médias de service public signifie une remise en question fondamentale de la **couverture médias** telle que nous la connaissons aujourd'hui. Sans redevance, la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR) et la majorité des diffuseurs régionaux n'ont aucune chance de s'en sortir. Fournir une offre de qualité équivalente dans tout le pays en la finançant par la publicité, par le sponsoring ou par des abonnements est illusoire, tout comme l'idée de confier le financement des médias aux cantons (cf. point 5).

Le service public comprend la desserte de base en offres médias destinées à toutes les couches de la population et à toutes les régions (linguistiques) du pays. La Société suisse de radiodiffusion et télévision et le service public régional (représenté par les 34 radios locales et télévisions régionales titulaires d'une concession, cf. figure 1) contribuent à la réalisation du mandat constitutionnel. La SSR fournit une offre radio-tv de qualité équivalente dans les différentes langues officielles. Elle produit un programme radio et plusieurs émissions tv destinées à la Suisse rhéto-romane. Pendant les heures de grande écoute, les chaînes régionales et locales diffusent de l'information régionale et locale en lien avec la politique, l'économie, la culture, la société et le sport.



Figure 1 : Radios locales et chaînes de télévision régionales financées par la redevance (Dossier DETEC « Initiative No Billag » du 11 décembre 2017)

2. Menace sur l'égalité de traitement entre les régions linguistiques et les régions périphériques et de montagne

Un oui à l'initiative remettrait en question l'égalité de traitement entre les régions linguistiques alors qu'elle est garante d'identité commune et de péréquation entre les régions. Les contraintes économiques se traduiraient par la réduction, voire la suppression, des programmes de service public actuellement financés par la redevance. Il serait encore possible de financer dans certaines parties de Suisse alémanique des émissions d'information, de sport ou des séries et des films par un modèle de paiement à la carte (abonnements) et par les recettes de la publicité, car le marché y est plus grand qu'en dehors des grands centres urbains. En revanche, les autres régions linguistiques n'ont pas un marché suffisamment grand pour exploiter des chaînes radio-tv commerciales, sans les recettes de la redevance.

La péréquation financière interne à la SSR (cf. figure 2) qui permet de financer une offre généraliste de qualité équivalente dans toutes les langues et dans toutes les régions du pays serait menacée de disparition alors qu'elle profite aux différentes minorités linguistiques et contribue à l'ancrage régional du diffuseur national. 73 % des recettes de la redevance proviennent aujourd'hui de Suisse alémanique, elle n'en reçoit en retour que 43 %. La Suisse francophone concentre 33 % des recettes, la Suisse italophone 22 % et la Suisse rhéto-romane 2 %.

La fenêtre nationale dans l'encouragement régional de la culture serait elle aussi appelée à disparaître. La SSR est un maillon indispensable à la réalisation du mandat de développement culturel et de formation de l'opinion inscrit dans la Constitution. La SSR offre une scène nationale à la culture populaire suisse et régionale, elle traite régulièrement de sujets historiques à caractère local, elle couvre des événements sportifs nationaux et internationaux et promeut la musique et le cinéma, toutes régions confondues.

Ainsi, l'égalité de traitement entre les régions – linguistiques, périphériques et de montagne – garantie par la redevance ne serait tout simplement plus possible. La disparition prévisible d'une entreprise média de service public ferait s'effriter le ciment interrégional et interculturel, les principales touchées seraient les minorités linguistiques.

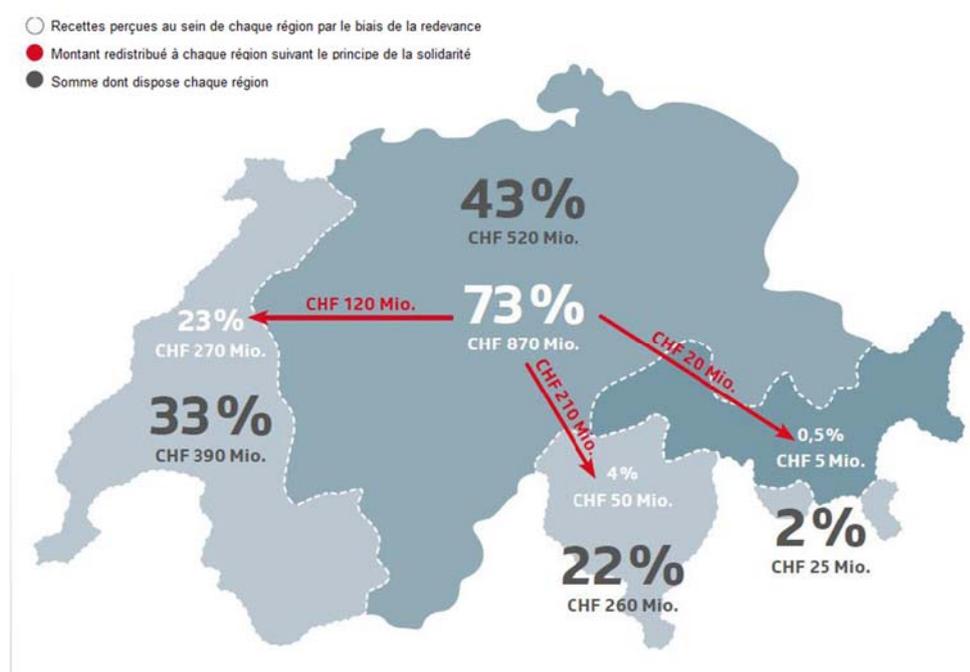


Figure 2 : Péréquation financière interne à la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR 2017)

3. Restriction du rôle des médias dans la démocratie suisse et de la pluralité médiatique

Les **médias de service public jouent un rôle** déterminant au sein de la démocratie suisse et ils sont indispensables à la libre formation de l'opinion et de la volonté. Si l'initiative était acceptée, ce rôle pourrait être remis en question dans les différents cantons et dans les régions.

Le fonctionnement d'un État de droit démocratique dépend d'une couverture média indépendante et de qualité. Aujourd'hui, la pluralité de l'offre est garante du fonctionnement de la démocratie. Cette offre comprend une large palette de programmes radio-tv qui viennent s'ajouter à la presse traditionnelle. Sans oublier les nouvelles offres électroniques. Un pays comme la Suisse, riche de son multilinguisme et d'une société et d'une culture plurielles, ne peut se passer d'un paysage médiatique reposant sur une assise solide, dans tous les domaines et à tous les échelons institutionnels.

Un système répondant aux seules lois du marché serait dans l'incapacité de satisfaire les exigences du mandat constitutionnel de formation et d'information qui contribue à l'exercice des droits démocratiques. Les radios locales et les télévisions régionales, avec concession, se sont imposées comme service public de proximité. Elles sont tenues de diffuser aux heures de grande écoute les informations les plus diverses et significatives sur l'actualité locale et régionale. Elles fournissent un apport considérable à la couverture des régions périphériques. Elles contribuent à la pluralité médiatique et au processus démocratique de liberté d'opinion et d'expression, à l'échelon local et régional, à la veille par exemple de votations ou d'élections. Enfin, les chaînes d'information radio-tv financées par la redevance sont des canaux d'information indispensables en situation de crise ou lors de catastrophes naturelles.

Si l'on décidait d'abolir la redevance, aucune radio ni télévision du pays ne seraient plus en mesure de fournir des prestations de formation et d'information similaires à celles qui sont fournies à l'heure actuelle. L'offre et le niveau de qualité actuels ne pourraient être assurés par des diffuseurs privés. L'initiative remet en question l'existence d'un maillon essentiel du processus de libre formation de l'opinion et de la volonté dans la démocratie suisse.

4. Impact sur l'économie des régions périphériques de Suisse

Le service public des médias, financé par la redevance, joue **un rôle déterminant dans l'économie régionale**. Un oui à l'initiative fragiliserait tout particulièrement l'économie des régions périphériques.

Dans le débat public, les prestations financées par la redevance sont plutôt perçues comme un facteur coût que comme un facteur de réussite économique. Et pourtant, la régionalisation des médias de service public a des effets positifs sur l'économie, dont profitent les régions périphériques. Une étude (BAK Basel, septembre 2016) montre que le service public de l'audiovisuel suisse financé par la redevance crée environ 6 800 postes de travail, qu'il produit des services d'une valeur de 1,8 milliard de francs et génère une valeur ajoutée de près de 1 milliard de francs.

L'activité économique du service public a également des retombées positives sur des entreprises d'autres branches, par exemple sur les entreprises de l'industrie audiovisuelle. Selon l'étude, chaque emploi à la SSR et dans les radios locales et télévisions régionales privées en soutient un de plus dans un autre secteur en Suisse. Enfin, les radios-tv nationales (SSR) et régionales sont des plates-formes publicitaires indispensables à l'économie suisse.

C'est surtout l'économie des zones desservies par les 34 radios locales et télévisions régionales privées avec concession qui subirait le contrecoup d'un oui à l'initiative. Des recettes directes, mais aussi certains effets positifs indirects (consommation, par ex.) pour le commerce et l'artisanat local seraient menacés de disparition. Les dommages seraient considérables pour l'économie des régions concernées.

5. Il est illusoire de croire que les cantons pourraient financer les médias, ceci pour des raisons juridiques, politiques et financières

Conformément à la Constitution fédérale, la législation sur la radio et la télévision est de la compétence de la Confédération, ce que l'initiative n'entend d'ailleurs pas changer. Cependant, toute subvention éventuelle des cantons serait en contradiction totale avec l'esprit de l'initiative.

Parmi les auteurs de l'initiative et les représentants de la doctrine, certaines personnes estiment que le financement des médias pourrait, au lendemain d'un oui à l'initiative, être confié aux cantons, qui se substitueraient ainsi à la Confédération. Plusieurs raisons s'y opposent : l'art. 93, al. 1 de la Constitution fédérale précise que « la législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève de la compétence de la Confédération ». L'initiative ne propose pas de nouvelle réglementation en la matière. Par conséquent, si l'initiative était acceptée, les cantons ne disposeraient d'aucune base légale les autorisant à financer les médias de service public. Un financement de la radio-télévision comparable à celui que nous connaissons aujourd'hui ne serait légalement envisageable que si la Confédération confiait aux cantons la compétence de légiférer. Cela supposerait l'aval du Parlement et l'inscription de cette délégation de compétence dans la législation fédérale. Il faudrait dans un second temps créer les bases légales cantonales d'un financement de la radio et de la télévision. Le versement de subventions aux diffuseurs serait soumis au référendum cantonal, financier par exemple. Il serait donc très difficile et irréaliste sur le plan politique de parvenir à un financement cantonal, de surcroît peu sûr.

À cela s'ajoute un argument politique : un oui à l'initiative No Billag serait un verdict sans appel des citoyennes et des citoyens contre un financement public des médias de service public, ce qui exclut aussi tout financement par les cantons. Enfin, ces derniers seraient dans l'incapacité de reprendre le flambeau, en raison de la situation de leurs finances.

Sources

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état : 12 février 2017)
- Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) du 24 mars 2006 (état : 1^{er} janvier 2017)
- Message relatif à l'initiative populaire « Oui à la suppression des redevances radio et télévision » (initiative No Billag) du 19 octobre 2016
- Rapport d'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. 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)
- Rapport BAK Basel du 30 septembre 2016. Effets économiques des médias de service public financés par la redevance. Une analyse d'impact macroéconomique commandée par l'Office fédéral de la communication OFCOM
- Annales qualité des médias 2016, *Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft, UZH*.
- Journée d'étude du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), « *Medienvielfalt in den Bergregionen* », 27 octobre 2017 ; dossier, <http://www.sab.ch/dienstleistungen/tagungen.html>

Prise de position

Les cantons rejettent clairement l'initiative No Billag

Assemblée plénière du 22 décembre 2017

Les gouvernements cantonaux rejettent clairement l'initiative populaire « Oui à la suppression des redevances radio et télévision » (initiative No Billag). L'acceptation de l'initiative serait préjudiciable au paysage médiatique suisse, notamment aux minorités linguistiques romande, italophone et rhéto-romane et aux régions périphériques et régions de montagne. Il faudrait renoncer au service public des médias électroniques, tel que nous le connaissons aujourd'hui. L'offre d'information, diversifiée et indépendante, serait menacée alors qu'elle est indispensable à la formation de l'opinion et au processus de décision, mais aussi à la cohésion interne et à la diversité culturelle de la Suisse.

Une information diversifiée, affranchie des intérêts politiques et économiques, et servant également la cause des minorités ne serait plus acquise. Or, elle est indispensable au bon fonctionnement des processus démocratiques aux échelons national, cantonal et communal, tout particulièrement dans une démocratie directe. Pour être vécue aux échelons cantonal et communal, une démocratie est tributaire d'une couverture régionale radio-TV indépendante et de haute qualité.

L'initiative vise un financement purement commercial. Si tel était le cas, la palette d'émissions d'information, éducatives et culturelles ne pourrait pas être assurée dans les mêmes proportions, la qualité s'en ressentirait elle aussi. Il ne s'agit pas uniquement de l'existence de la SSR, mais également de celle de 21 radios locales et 13 télévisions régionales qui ont droit à une quote-part de la redevance. On voit donc que l'initiative No Billag constitue une remise en question fondamentale du service public des médias électroniques. C'est pourquoi les cantons la jugent trop radicale et la rejettent.

Un financement fondé essentiellement sur les recettes de la publicité amènerait les prestataires, pour des raisons commerciales, à se concentrer sur les régions économiquement fortes, avec pour conséquence de grandes disparités régionales en termes de qualité. Au pire, il n'est pas exclu que certains prestataires privés désertent intégralement certaines régions. Les plus touchées seraient la Suisse romande, la Suisse italophone et la Suisse rhéto-romane, ainsi que les régions périphériques et les régions de montagne. Il en résulterait un affaiblissement de la cohésion interne, du plurilinguisme et de la diversité culturelle, autant de signes distinctifs de la Suisse.

Les cantons ne pourraient pas prendre le relais, que ce soit sur le plan juridique, politique ou financier. La législation sur la radio et la télévision est de la compétence de la Confédération, ce que l'initiative n'entend pas changer non plus. Par ailleurs, toute subvention éventuelle des cantons serait contraire à l'esprit de l'initiative. Si le peuple et les cantons acceptaient l'initiative, ils se prononceraient en faveur d'un financement relevant uniquement du marché. Or, les finances cantonales sont tendues. Les cantons seraient donc dans l'incapacité de reprendre le flambeau.