PRESSE SUISSE
SCHWEIZER PRESSE | STAMPA SVIZZERA | SWISS PRESS

Office fédéral de la communication (OFCOM)
Rue de l'Avenir 44
Case postale
2501 Bienne

Lausanne, le 23 octobre 2009

Consultation relative à la révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Monsieur le Directeur,
Mesdames, Messieurs,

En préambule, qu'il nous soit permis de vous remercier de nous avoir donné l'occasion de participer à la procédure de consultation citée en titre. En tant que représentante des éditeurs de presse romands, l'association PRESSE SUISSE est heureuse de vous communiquer ses réflexions.

Introduction

Les règles internationales en matière de télévision ont été révisées ou sont actuellement en cours de révision, parmi celles-ci la directive « Télévision sans frontières », ainsi que la directive 2007/65/EG du Parlement européen et du Conseil relative aux services de médias audiovisuels (directive SMA). L'évolution de l'environnement normatif européen touche également notre pays, directement et indirectement, raison pour laquelle une adaptation de certaines dispositions de l'ORTV paraît aujourd'hui nécessaire.

Une partie de la révision de l'ORTV a pour objet d'assouplir aussi rapidement que possible les règles imposées aux diffuseurs suisses, afin que ceux-ci ne soient pas pénalisés par rapport à leurs concurrents étrangers. Par ailleurs, une modification du droit suisse s'impose aussi dans les domaines où la nouvelle législation européenne prévoit des exigences plus strictes, comme en matière de placement de produit.

PRESSE SUISSE
Association de la presse suisse romande
Avenue de Florimont 1, CH-1006 Lausanne
Téléphone 021 343 40 90, Fax 021 343 40 99
www.pressesuisse.ch, admin@pressesuisse.ch

Si le souci de ne pas pénaliser les diffuseurs suisses paraît tout à fait louable, nous constatons malheureusement que dans leur grande majorité, les dispositions tendant à assouplir les contraintes en matière publicitaire ne bénéficieront pas en premier lieu aux diffuseurs privés, pour une raison très simple : les programmes de ces derniers ne répondent généralement pas aux critères posés par la nouvelle réglementation. C'est par conséquent la SSR qui, *de facto*, tirera avantage de ce projet d'assouplissement des règles en matière d'insertion publicitaire tel qu'il nous est soumis aujourd'hui. Cette révision contribuera, nous le regrettons, à gommer un peu plus l'asymétrie entre les diffuseurs privés et la SSR – que le législateur a pourtant appelée de ses vœux – et menacera davantage encore le système en vigueur actuellement.

Force est de constater que le Conseil fédéral ne se contente pas d'adapter le texte de l'ordonnance au droit européen, mais saisit l'occasion de cette révision de l'ORTV pour introduire des dispositions devant permettre à la SSR d'exploiter des contenus publicitaires sur ses sites internet, alors que cette même Autorité avait clairement exclu cette possibilité en 2007. PRESSE SUISSE regrette beaucoup ce revirement et estime que la SSR ne doit en aucun cas être autorisée à exploiter de la publicité en ligne sur ses différents sites internet : il s'agit là d'une une activité purement commerciale, sans rapport aucun avec le mandat de service public qui lui est confié.

Plus préoccupant encore, l'entrée de la SSR sur le marché de la publicité en ligne placerait cette dernière en concurrence directe avec les prestataires privés (dont les éditeurs de journaux et de magazines qui exploitent des portails d'informations en ligne), en provoquant des distorsions de concurrence particulièrement graves. Car contrairement à un privé, la SSR pourrait s'imposer très facilement dans le secteur de la publicité en ligne en :

- **s'appuyant sur le niveau de notoriété enviable dont jouissent ses chaînes auprès du public** (popularité que la SSR doit au mandat de service public qui lui est confié), là où un prestataire privé doit investir pour créer une marque et construire une notoriété pour espérer gagner des parts de marché.
- **en réutilisant sur ses sites internet des contenus créés pour la radio et la télévision, et par conséquent déjà financés par les deniers publics**. Les privés, de leur côté, sont contraints d'assumer un risque économique évident et d'investir des ressources – par définition rares – pour acquérir ou créer des contenus utilisables sur leurs sites internet. On le voit : la structure des coûts entre la SSR et les privés n'est absolument pas la même.

En résumé, PRESSE SUISSE, association de la presse suisse romande, formule les demandes générales suivantes dans le cadre de la révision partielle de l'ORTV :

- **Que l'exercice de toute activité publicitaire en ligne demeure interdit à la SSR.**
- **Que, dans le domaine de la publicité Radio-TV, aucune libéralisation supplémentaire n'avantage la SSR et ses chaînes au détriment des diffuseurs privés.**
- **Que l'asymétrie existant entre les diffuseurs privés et la SSR soit maintenue dans son état actuel.**
- **Que l'ORTV contribue à soutenir et à promouvoir un paysage médiatique suisse respectueux de la libre entreprise.**

Art. 12 al. 1 et 2 (identification de la publicité) :

La possibilité, pour des spots de très courte durée, de remplacer le signal d'identification acoustique par l'incrustation d'une mention « publicité », visible pendant la durée du spot, est une bonne solution.

Art. 18 (insertion de la publicité) :

De manière générale, nous saluons cette adaptation à la législation européenne. Néanmoins, comme nous l'avons déjà mentionné dans notre introduction, cet assouplissement du cadre normatif ne profitera guère aux diffuseurs privés dans la pratique, cela en raison du fait que les programmes de ces derniers sont généralement composés d'émissions courtes, dont la durée est souvent inférieure aux 30 minutes de l'art. 18 al. 2 ORTV.

Dans la mesure où notre pays est libre de se donner des règles allant au-delà des *minima* européens, nous nous permettons de formuler la demande suivante :

Nous souhaitons que soit créée une catégorie d'interruptions publicitaires à part pour les émissions d'information et les magazines d'actualité politique, pour permettre à ces programmes d'être interrompus par un bloc publicitaire pour chaque tranche de <u>20 minutes</u>.

En adoptant ce critère, le Conseil fédéral permettrait véritablement aux diffuseurs radio-TV privés locaux et régionaux de bénéficier de l'assouplissement des règles en matière de diffusion publicitaire.

Art. 19 (durée de la publicité) :

Nous saluons cette adaptation à la législation européenne.

Art. 20 al. 2 (mention du parrain) :

L'assouplissement des règles régissant le parrainage, dans une optique d'harmonisation, nous paraît être une bonne chose. Toutefois, nous pensons qu'il y a lieu d'adopter telle quelle la solution prévue par la réglementation européenne, ce qui reviendrait simplement à biffer la première phrase de l'art. 20 al. 2 (« *La mention du parrain ne doit contenir que des éléments servant à son identification.* »). Non seulement cette limitation s'avérerait difficile à mettre en œuvre, mais elle restreindrait en outre la marge de manœuvre commerciale des acteurs concernés. Enfin, cette limitation ne nous paraît pas nécessaire, en raison des dispositions de la Directive SMA et de la Convention du Conseil de l'Europe relative aux services de médias audiovisuels sans frontières.

Art. 21 al. 2 et 3 (placement de produits) :

Nous comprenons cette adaptation de l'ORTV à la réglementation européenne.

Art. 22 al. 1bis et 2, litt. a (restrictions supplémentaires en matière de publicité et de parrainage pour les programmes de la SSR) :

Comme nous l'avons dit, la libéralisation dont il est question ici ne profitera guère aux diffuseurs régionaux, en raison de critères définis de façon trop large pour les grilles régionales. Dans les faits, la modification prévue à l'art. 22 ORTV ne permettrait véritablement qu'à la SSR d'augmenter son offre publicitaire, cela alors qu'elle profitera bientôt, à l'instar des autres diffuseurs, d'une autorisation de diffuser de la publicité pour l'alcool. Qu'il nous soit permis de rappeler ici que lors de la révision de la LRTV et de l'ORTV en 2007, le parlement et le gouvernement se sont clairement prononcés en faveur de l'aménagement, dans les textes susmentionnés, d'une asymétrie entre diffuseurs privés et SSR, afin de tenir compte du système dual que nous connaissons. Nous estimons que cette asymétrie doit être maintenue telle quelle est aujourd'hui, car il s'agit d'une caractéristique importante pour le marché télévisuel suisse, par essence fractionné. De même, la question de l'asymétrie ne doit pas être sacrifiée sur l'autel de la problématique des fenêtres publicitaires étrangères, car celles-ci affectent l'ensemble des diffuseurs suisses, qu'il s'agisse de la SSR ou des diffuseurs privés.

Nous craignons qu'une augmentation du *ratio* d'interruptions publicitaires par rapport à la durée d'émission quotidienne ne renforce encore le problème du « freespace », qui a pris des proportions inquiétantes avec les fenêtres publicitaires diffusées en Suisse par des chaînes étrangères (ex : M6 Suisse). Une augmentation des interruptions publicitaires accroîtrait inévitablement ce phénomène négatif qu'est le « freespace », et cela au détriment des diffuseurs privés, la structure des programmes de ces derniers interdisant tout simplement de proposer des offres similaires à leurs annonceurs. Les offres incluant du « freespace » ne sauraient constituer un modèle d'affaires viable dans la mesure où elles nuisent au marché publicitaire. Les chaînes de la SSR ne doivent pas contribuer à détériorer le paysage publicitaire, mais au contraire œuvrer à ce qu'il soit plus sain.

Pour tous ces motifs, nous rejetons les deux variantes proposées et nous appelons de nos vœux le maintien de la réglementation actuelle en la matière.

Art. 23 litt. d (publicité et parrainage dans les autres services journalistiques de la SSR)

Nous estimons que la SSR ne doit pas être autorisée à exploiter de la publicité sur internet et cette interdiction, ancrée aujourd'hui dans l'ORTV, ne doit en aucun cas être abrogée, surtout pas dans des catégories commercialement aussi intéressantes que le sport ou le divertissement.

La SSR touche chaque année 1 milliard de francs provenant de la redevance tout en jouissant, à côté de cette manne confortable, de possibilités quasiment illimitées en matière de publicité et de parrainage. PRESSE SUISSE juge qu'il n'y a pas lieu de renforcer la position privilégiée de la SSR en abrogeant l'interdiction qui lui est faite d'exploiter de la publicité sur ses sites internet, cela pour les motifs suivants :

- **Distorsions de concurrence** : étendre les activités d'une SSR financée par les deniers publics à des activités commerciales en ligne provoquerait des distorsions de concurrence supplémentaires choquantes, dont pâtiraient les diffuseurs privés. Si la SSR devait être autorisée à entrer sur le marché de la publicité en ligne, elle pourrait profiter de marques à forte notoriété que constituent ses chaînes, d'une position privilégiée sur le marché, ainsi que de contenus le plus souvent déjà à disposition. Effectuer des contrôles pour s'assurer que des contenus financés par la redevance ne

soient pas utilisés sur les sites internet hébergeant de la publicité serait extrêmement difficile en pratique. Tous ces éléments péjoreraient de façon décisive la position des prestataires privés qui, eux, ne jouissent pas des mêmes avantages.

- **Oui à la convergence – non à une SSR exploitant une offre multimédia complète** : le mandat de service public confié à la SSR comprend essentiellement la conception et la diffusion d'émissions de radio et de télévision ; nous pensons que ce principe de base doit rester valable à l'ère numérique également. Nous ne contestons cependant pas que la convergence des médias est un thème qui concerne également la SSR ; celle-ci doit par exemple pouvoir trouver sur internet d'autres moyens de diffuser ses contenus. Il convient de laisser à la SSR la possibilité de développer des services accessoires sur internet, dans la mesure où ceux-ci se contentent de compléter les programmes des chaînes publiques et présentent une unité de matière et de forme avec eux. Le mandat de service public ne saurait cependant être interprété comme un blanc-seing permettant à la SSR de se lancer dans le développement d'une offre multimédia complète dépassant les critères énoncés ci-dessus.

- **Le recul des revenus de la publicité ne justifie pas qu'un traitement de faveur soit accordé à la SSR** : la situation financière de la SSR ne constitue pas un motif suffisant pour justifier une extension unilatérale, en pratique, de son offre publicitaire. Les entreprises de presse ont subi de plein fouet la récession mondiale, phénomène qui s'est traduit par un effondrement des revenus publicitaires de l'ordre de 30% (alors que ces rentrées financières représentent environ 65% des revenus d'un journal), ce qui a contraint les éditeurs à mettre en œuvre des mesures d'économie qui ont malheureusement impliqué des licenciements. Il est à craindre que l'évolution structurelle du marché des médias ne rende nécessaires d'autres mesures d'économie à l'avenir. En comparaison, la situation financière de la SSR paraît très enviable : ses revenus sont assurés et son potentiel d'économies loin d'être épuisé. Il n'est dès lors pas concevable que des prestataires privés – des diffuseurs, mais aussi des éditeurs de presse écrite exploitant des sites d'information sur internet – voient leur existence à long terme menacée par un traitement de faveur accordé à la SSR. Il serait en effet choquant que la SSR soit autorisée à développer sa position privilégiée sur le marché de la publicité en ligne en concurrençant de manière frontale des portails d'informations financés par des fonds privés.

- **Initiatives pour limiter les offres en ligne dans les pays européens** : les considérations développées au paragraphe précédent sont précisément celles qui ont inspiré des pays européens voisins à entreprendre des réflexions pour fixer des limites claires à l'accès, par des diffuseurs exerçant un mandat de service public, au marché de la publicité en ligne. C'est également en recourant au critère de la redevance que nos voisins justifient les limites explicites qui s'imposent aux diffuseurs publics tant au niveau des contenus qu'à celui de leur exploitation commerciale. Avec pour souci celui qui nous anime aujourd'hui : éviter une interprétation extensive du mandat de service public pour justifier une concurrence déloyale sur le marché privé qui serait le fait de prestataires financés essentiellement par des deniers publics. Adopter, en Suisse, une solution diamétralement opposée à un problème résolument identique ne se justifie tout simplement pas.

- **L'argument des « concurrents communs » servi par les représentants de la SSR n'est pas pertinent** : les représentants de la SSR expliquent que les sites sur lesquels ils espèrent exploiter de la publicité ne s'inscriraient pas dans un rapport de concurrence avec ceux des éditeurs, au

contraire des grands portails américains (Google, Yahoo, etc.). Ces représentants en concluent que la SSR et les éditeurs seraient bien inspirés d'unir leurs efforts pour se battre contre ces « adversaires communs ». Nous réfutons ce raisonnement que nous jugeons simpliste, car même s'il est indéniable que les éditeurs seraient amenés à affronter des concurrents plus importants que la SSR sur internet, cet argument ne suffit pas à justifier un développement commercial des activités en ligne de la SSR entrant en concurrence avec le secteur privé. Invoquer cet argument dans le contexte de la publicité sur internet, c'est faire fi d'une réalité : internet est un marché très fragmenté, qui obéit à d'autres règles qu'à celles qui régissent le marché *offline*. Une de ces particularités est illustrée par la théorie dite de la « longue traîne[1] », régulièrement appliquée pour étudier les entreprises fournissant des produits ou des services sur internet et qui illustre un phénomène connu de longue date par les statisticiens (loi de ZIPF, distribution de LÉVY, distribution de PARETO). Cette théorie permet d'affirmer que, dans un marché donné, les produits ou services qui sont l'objet d'une faible demande, ou qui n'ont qu'un faible volume de vente, peuvent *collectivement* représenter une part de marché égale ou supérieure à celle des produits ou services les plus demandés, si les canaux de distribution peuvent proposer assez de choix, et créer la liaison permettant de les découvrir. Appliqué au site de vente en ligne Amazon.com, cette théorie permet par exemple d'expliquer pourquoi la demande totale pour les articles peu demandés dépasse la demande totale des articles très demandés. Appliquée à l'offre publicitaire sur internet, la théorie de la « longue traîne » permet de mettre en évidence le fait que l'offre publicitaire en ligne totale émanant des prestataires nationaux, régionaux ou locaux dépasse de loin l'offre publicitaire de sociétés telles que Google ou Yahoo. Corollairement, cela montre que, dans un marché aussi fragmenté que celui-ci, l'offre supplémentaire de tout nouveau concurrent faisant son apparition sur le marché est un événement dont on il serait faux de vouloir minimiser l'importance.

La SSR doit rester libre de trouver, sur internet, de nouvelles manières de diffuser ses contenus, tout comme avoir la possibilité d'enrichir son offre par des services annexes présentant un lien direct, une unité de matière et de forme, avec les programmes diffusés. Force est de constater que la réglementation topique en vigueur, très équilibrée, tient déjà compte de ce souci légitime et n'empêche aucunement la SSR de développer et de consolider sa présence sur internet. Aujourd'hui cependant, il paraît évident que les desseins de la SSR ne s'embarrassent pas du moindre souci philanthropique ou idéal et ne s'inspirent que de considérations exclusivement commerciales qui viennent nourrir une stratégie d'expansion froidement calculatrice : pour la SSR, il faut gagner des parts de marché dans le domaine de la publicité en ligne. Ni plus, ni moins. La démarche de la SSR est indéfendable sur le plan de la politique des médias et sur celui du droit de la concurrence. Les entreprises privées suisses actives dans le domaine des médias ne comprendraient pas que l'on favorise ainsi la SSR au détriment des privés, en adoptant de surcroît une solution allant à l'encontre de ce qui se pratique dans les pays européens qui nous entourent. L'évolution que prône la SSR est funeste. Et lorsqu'une évolution l'est, elle ne doit pas être accompagnée, mais contrariée avec fermeté et détermination.

[1] Chris ANDERSON, *The Long Tail: Why the Future of Business Is Selling Less of More*, New York: Hyperion, (2006).

Pour toutes ces raisons, nous nous permettons de formuler la demande suivante :

L'art. 23 ORTV doit être maintenu dans sa version actuelle, sans modification aucune. La SSR ne doit pas être autorisée à exploiter de la publicité en ligne sur ses sites internet ; il y a lieu de renoncer à toute modification de la concession SSR qui irait dans ce sens.

Art. 37 (diffusion en dehors de la zone de desserte) :

Cette disposition doit s'appliquer à tout diffuseur au bénéfice d'une concession, indépendamment de la question de la quote-part de la redevance. Les moyens de diffusion digitale (DAB, BAB+, DVBT et DVBH) doivent également être inclus ici.

Art. 44 (concessions pour les programmes de courte durée) :

Al. 2 : nous pensons que les diffuseurs concernés dans le territoire de diffusion doivent être préalablement consultés avant l'octroi d'une concession pour un programme de courte durée.

Art. 54 al. 2 et 3 (fournisseurs de services de télécommunication astreints à la diffusion) :

La « must-carry rule » appliquée aujourd'hui doit être maintenue dans sa forme actuelle. Il n'est pas nécessaire d'adopter une réglementation particulière pour les « non-managed networks » : de telles dispositions constitueraient un frein sur le plan commercial, notamment.

Art. 69 al. 1 et 1 bis (accès direct aux événements publics) :

Nous pensons qu'il y a lieu de maintenir l'article 69 dans sa forme actuelle, sans apporter aucune modification à cette disposition. Constatant que cette réglementation s'est avérée satisfaisante et pragmatique dans la pratique, nous pensons qu'il n'y a pas lieu de modifier les délais imposés aux diffuseurs pour s'annoncer. L'accès direct aux événements publics doit être possible à court terme, élément qui plaide en faveur des délais brefs, en matière d'actualité ou d'événements sportifs. La modification proposée ici ne tient pas compte de cet impératif, raison pour laquelle nous proposons de ne pas changer la teneur de l'art. 69 ORTV.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Monsieur le Directeur, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos sentiments respectueux.

Daniel Hammer
Secrétaire général