



Octobre 2014

Audition relative à la modification de l'ordonnance sur la radio et la télévision

Résumé des résultats

1 Introduction

En application de l'art. 10 de la loi fédérale sur la procédure de consultation (RS 172.061), l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a mené auprès des milieux concernés une audition relative au projet de modification de l'ordonnance sur la radio et la télévision du 9 mars 2007 (RS 784.401) et de ses annexes 1 et 2, ainsi qu'au projet de modification de la concession SSR du 28 novembre 2007 (FF 2011 7341; 2012 8391; 2013 2895). L'audition a été lancée le 12 juin 2014 et s'est terminée le 15 août 2014.

L'OFCOM a reçu 68 avis (voir annexe). Il les a publiés dans leur version originale sur son site internet (www.bakom.admin.ch > Documentation > Législation > Consultations).

La majorité des participants ont approuvé les modifications (cantons AG, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SO, UR, VD, VS, ZH; PLR; FER, Radio Grischa, SSM, ASA) ou renoncé explicitement à donner leur avis (cantons LU et ZG). Les autres indications se limitent à des remarques sur des points isolés. La plupart des commentaires concernent la nouvelle réglementation sur les services de télévision hybrides (Hybrid broadcast broadband TV, HbbTV). L'introduction de la HbbTV en tant que service associé notamment a suscité une vive controverse. La suppression de l'obligation pour certaines radios locales et télévisions régionales de diffuser quotidiennement une fenêtre de programmes a engendré des réactions négatives dans les cantons concernés.

Quelques avis généraux ont également été exprimés. Dans un cas, la révision partielle est refusée en bloc (USAM) et dans un autre, les faiblesses du rapport explicatif déplorées, celui-ci ne présentant pas les conséquences financières de la révision pour la Confédération. S'agissant de l'évolution technologique et de la numérisation, le canton GL s'interroge sur la facilité d'utilisation pour les personnes âgées. Le canton AR demande s'il ne serait pas possible d'élaborer dès aujourd'hui une réglementation des futures normes basées sur le web étant donné que les évolutions en la matière sont déjà prévisibles. CinéSuisse propose aussi une réglementation dans le domaine des services non linéaires.

2 Les différentes dispositions

Obligation de promouvoir les films suisses (art. 6, al. 1, let. b)

Le projet prévoit d'alléger les petits diffuseurs en ne soumettant à l'obligation de promouvoir des films suisses que ceux dont les charges d'exploitation dépassent 1 million de francs par année. Jusque là, la limite était fixée à 200 000 francs.

Cinésuisse, Swissfilm et SSM refusent la modification car ils craignent un affaiblissement du cinéma suisse. Le canton SG estime que la perte des contributions de soutien doit être compensée. Selon Cinésuisse, exonérer totalement les petites entreprises de l'obligation d'investir dans le cinéma suisse donne un faux signal. Swissfilm juge acceptable que même les diffuseurs avec un petit chiffre d'affaires consacrent une certaine part de leur budget à la production ou à la coproduction de films suisses.

Adaptation des émissions pour les malentendants et les malvoyants chez les autres diffuseurs de télévision (art. 8, al. 2)

Les diffuseurs sont exemptés de l'obligation d'adapter les émissions pour les malentendants et les malvoyants si leurs charges d'exploitation annuelles n'atteignent pas 1 million de francs. Jusque là, la limite était fixée à 200 000 francs.

SGB-FSS est en principe favorable à un sous-titrage permanent de tous les médias audiovisuels, mais la fédération accepte toutefois l'allègement. Le groupe Initiantinnen Fernsehuntertitelung aussi souhaite que les besoins des malentendants soient pris en considération. SSCM ainsi que les cantons BL, BS et TI saluent le relèvement de la limite. Par contre, le canton SG n'est pas convaincu que l'allègement des diffuseurs se justifie, car cette décision porterait préjudice à certaines catégories de la population.

Publicité et parrainage dans les autres services journalistiques de la SSR (art. 23, let. c)

Selon le principe énoncé à l'art. 23 ORTV, la SSR n'est pas autorisée à diffuser de la publicité ou à faire du parrainage dans ses autres services journalistiques, notamment dans le domaine en ligne. Le projet prévoit une exception pour les services de télévision hybrides (art. 12 de la concession SSR).

La publicité de la SSR dans l'offre HbbTV est majoritairement acceptée. Le canton AG, Médias Suisses et Schweizer Medien exigent que les offres publicitaires restent limitées à des textes et à des images statiques. Les cantons OW et UR ainsi qu'ASW, IGEM, publisuisse, Publicité Suisse et la SSR estiment que la limitation aux formes de publicité rigides de la technologie analogique du télétexte est contreproductive; la publicité sous forme de vidéos ou de pop-up (Rich Media) devrait également être possible. Les cantons BL et BS approuvent l'autorisation de publicité pour les offres hybrides de la SSR, à condition que celle-ci ne serve pas à financer des contenus HbbTV spécifiques à la région et à concurrencer de cette façon les médias régionaux.

L'UDC, Aktion Medienfreiheit, Swissfilm et les fournisseurs de service de télécommunication (Quickline, sunrise, Swisscable, Swissstream, upc) sont opposés à la publicité dans l'offre HbbTV de la SSR. Telesuisse par contre s'y oppose tant que le télétexte de la SSR n'aura pas été mis hors service. Médias Suisses et Schweizer Medien critiquent le fait qu'avec la réglementation proposée, l'interdiction de la publicité en ligne soit contournée et le mandat de service public de la SSR distendu. Le canton VD et Aktion Medienfreiheit demandent une définition préalable du service public.

Obligation d'annoncer les modifications des participations détenues auprès du diffuseur (art. 24, al. 4)

Le projet prévoit de relever la limite fixée pour l'obligation d'annoncer de 200 000 francs à 1 million. Par conséquent, le montant des charges à partir duquel le diffuseur est tenu de présenter un rapport annuel est modifié à l'art. 27 ORTV.

La majorité des participants salue ces simplifications en faveur des petits diffuseurs (BL, BS, FR, GE, NW, TI, UR, VD; UDC; economiesuisse, FER). La SSCM par contre préconise le maintien de la limite actuelle parce que l'obligation d'annoncer permet d'analyser en détail les rapports de propriété et la concentration de la propriété dans le secteur des médias.

Obligation d'annoncer les participations importantes détenues par le diffuseur dans d'autres entreprises (art. 25, al. 4)

Le projet prévoit de relever la limite fixée pour l'obligation d'annoncer de 200 000 francs à 1 million. Par conséquent, le montant des charges à partir duquel le diffuseur est tenu de présenter un rapport annuel est modifié à l'art. 27 ORTV.

Une majorité des participants salue ces simplifications en faveur des petits diffuseurs (BL, BS, FR, GE, NW, TI, UR, VD; UDC; economiesuisse, FER). La SSCM par contre préconise le maintien de la limite actuelle parce que l'obligation d'annoncer permet d'analyser en détail les rapports de propriété et la concentration de la propriété dans le secteur des médias.

Rapport et comptes annuels (art. 27, al. 1, al. 2, let. h, j et k; al. 3, let. a et e)

Le projet prévoit de dispenser les petits diffuseurs de certaines tâches administratives. Les diffuseurs sans concession ne devraient remettre un rapport annuel que si leurs charges d'exploitation dépassent 1 million de francs (al. 1). Jusqu'ici cette limite était fixée à 200 000 francs. En outre, les données que les diffuseurs concessionnaires doivent fournir dans le rapport annuel sont légèrement modifiées (al. 2) et l'obligation de remettre un rapport est assouplie pour les diffuseurs non-concessionnaires (al. 3).

La simplification des exigences imposées aux petits diffuseurs est saluée par la majorité des participants (BL, BS, FR, GE, NW, TI, UR, VD; UDC; economiesuisse, FER, SSM). Le SSM propose que des informations sur les conditions et les contrats de travail soient aussi demandées. Les cantons BL et BS souhaitent que la définition du terme "professionnels du programme" soit élargie et que – à certaines conditions – la formation et le perfectionnement à l'interne soient pris en considération.

La SSCM n'est pas favorable à la modification, car les documents relatifs aux petits diffuseurs sont absolument nécessaires pour de futures recherches sur le paysage des médias privés.

Obligation de diffuser relative aux services associés (art. 46)

L'al. 1 régit l'obligation de diffuser relative aux services associés destinés aux personnes atteintes de déficiences sensorielles au sens des art. 7, al. 3 et 24, al. 3, LRTV. A l'al. 2, les autres services associés sont résumés, mais formulés de sorte à permettre une prise en compte de l'évolution technique et des changements dans les habitudes d'utilisation du public. La technologie HbbTV (Hybrid broadcast broadband TV) en fait partie. Par ailleurs, le Département doit avoir la compétence de prévoir des exceptions à l'obligation de diffuser non seulement pour certaines technologies, mais aussi pour certains modes de diffusion et pour certaines applications, afin de pouvoir réagir de manière flexible à l'évolution technologique (al. 3).

La modification est approuvée par les cantons AR, BL, SG, SZ, TI, VD ainsi que par le Centre Patronal, publisuisse, la SSR et UNIKOM.

L'asut, Quickline, SIL, Sunrise, Swisscable, Swisscom, Swissstream et upc sont fermement opposés au projet de révision concernant les services TV hybrides. Selon eux, le HbbTV n'est pas un service associé au sens de l'art. 2, let. i, LRTV. La mise en œuvre exigerait de gros investissements en temps et en argent. Les diffuseurs seraient contraints à des dépenses considérables pour offrir à la SSR une plateforme supplémentaire lui permettant de commercialiser des contenus en ligne, ce qui n'est pas dans l'intérêt des clients.

De nombreux diffuseurs de programmes soumis à l'obligation d'annoncer (3+, 4+, 5+, Joiz, S1, Star TV, TeleZüri, TV24) ainsi qu'Aktion Medienfreiheit déplorent que l'obligation de diffuser se limite aux seules offres HbbTV des programmes concessionnaires. Ils craignent que sans cette obligation, les privés n'aient pas accès aux possibilités offertes par la télévision hybride. Telesuisse souhaite une extension de l'obligation de diffuser à tous les programmes nationaux et régionaux linguistiques, car l'introduction d'une nouvelle technologie de ce type ne peut réussir que si elle concerne le plus grand nombre de programmes possible. IGEM demande que l'obligation de diffuser englobe tous les programmes et fenêtres publicitaires suisses, sans quoi il y aura à nouveau distorsion de la concurrence.

Modifications en raison de la numérisation de la diffusion des programmes de télévision (art. 53, 54 et 55)

Il est d'ores et déjà décidé de lever l'obligation de diffuser certains programmes de télévision dans le domaine analogique fin 2014 (art. 54, al. 1^{bis}, ORTV en relation avec art. 8a de l'ordonnance du DETEC sur la radio et la télévision [ordonnance du DETEC; RS 784.401.11] et disposition transitoire de la modification de l'ordonnance du DETEC du 13 mai 2013). Par conséquent, les dispositions sur le nombre maximum de programmes à accès garanti dans le domaine analogique, sur les possibilités de demande d'exemption pour des raisons techniques ou de capacité ainsi que sur l'obligation de remettre un rapport deviennent obsolètes et peuvent être biffées.

La suppression des art. 53 et 54 est approuvée par les cantons BL, BS et TI ainsi que par la SSCM, Telesuisse et UNIKOM. Le canton TI remarque toutefois que quelques régions moins privilégiées pourraient en pâtir. Sumatronic et VSP approuvent aussi la modification, à condition que la règle du *must carry* reste garantie pour les OUC.

La suppression de l'attribution des canaux (art. 55) est désapprouvée par les cantons AR, BL, BS, SH, SZ et TG ainsi que par publisuisse, la SSR et Telesuisse, qui continuent à attacher une grande importance à ce point également dans le contexte numérique. Les opposants craignent que les programmes régionaux et nationaux financés par la redevance soient soumis à une concurrence économique pour l'obtention des meilleures plages de diffusion et que le rediffuseur décide lui-même de l'ordre des chaînes. UNIKOM demande que les programmes concessionnaires soient transmis sans condition dans la zone de concession par les exploitants de réseaux câblés. La SSR aussi souhaite au moins que la possibilité d'intervenir dont dispose le DETEC soit maintenue afin que les programmes financés par la manne publique ne soient pas relégués sur des canaux inintéressants.

Exonération sur demande de l'obligation de payer la redevance (art. 64, al. 1)

La référence à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) a été actualisée (modification de la date).

La SSCM approuve la modification.

Frais de procédure facturés par l'organe de médiation (art. 77, al. 3)

Le projet prévoit une augmentation du tarif horaire de 200 à 230 francs l'heure.

L'AIEP salue vivement la modification: l'augmentation proposée représente un minimum pour pouvoir continuer à employer des personnes compétentes dans les organes de médiation. Les cantons BL et BS ainsi que la SSCM approuvent aussi la modification. Aktion Medienfreiheit la rejette.

Soutien aux nouvelles technologies de diffusion (art. 82a)

Le projet vise à mieux soutenir l'introduction de nouvelles technologies en atténuant la double charge que doivent assumer les diffuseurs de programmes de radio durant le passage de la diffusion analogique sur OUC à la diffusion numérique sur DAB+. Cette disposition constitue une solution transitoire et s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel art. 58 LRTV, qui fait l'objet de la révision partielle de la loi sur la radio et la télévision, mais au plus tard jusqu'à fin 2017.

La disposition transitoire est majoritairement approuvée (AG, AI, BL, BS, OW, TI, UR et VD; Aktion Medienfreiheit, Radio Grischa, RRR, SSCM, Telesuisse, UNIKOM, VSP). Aktion Medienfreiheit, RRR et VSP estiment toutefois que le délai fixé à fin 2017 est trop court et proposent que l'application de la disposition transitoire soit prolongée jusqu'à fin 2024, voire jusqu'à la fin de la phase de diffusion simultanée. Selon le canton AG, hormis les radios OUC titulaires d'une concession, les stations "non OUC" qui diffusent depuis des années déjà sur DAB+ avec une autorisation devraient également pouvoir être soutenues; le fait que le fournisseur assure un service public devrait constituer un critère déterminant. Pour UNIKOM, il convient de ne soutenir que les solutions rentables. Les cantons AI et OW saluent la disposition transitoire, mais estiment que la révision ne devrait pas entraîner ces prochaines années une obligation de changer d'appareil de réception radio. Le DAB+ doit aussi être implanté dans les régions moins peuplées et l'abandon des OUC ne doit être envisagée qu'après un délai de transition approprié.

Allègements pour les diffuseurs de programmes radiophoniques chargés d'un mandat de prestations et diffusion dans la bande OUC (annexe 1)

Désormais, les diffuseurs radios peuvent être libérés de l'obligation d'émettre leurs programmes sur OUC dans les zones où ils proposent leur programme sur DAB+ (point 3.3, al. 1). Cette mesure soulage notamment les diffuseurs contraints de rénover prochainement leurs installations OUC. Afin de ne pas entraver la numérisation, les fréquences OUC libérées ne sont plus attribuées pour la diffusion de programmes radiophoniques (point 3.3, al. 2).

Le raccordement technique des zones de desserte locales OUC est pratiquement achevé, si bien qu'une planification centralisée des fréquences OUC n'est plus nécessaire. S'agissant de la planification du réseau OUC, une nouvelle répartition des rôles a été définie d'entente avec la branche. Cette répartition ayant fait ses preuves, elle est désormais ancrée à l'annexe 1 (point 1 et 2).

En outre, compte tenu de l'avancée de la numérisation, le développement du réseau d'émetteurs OUC de la SSR (point 3.1) n'est plus d'actualité.

SKS désapprouve la suppression de l'obligation de diffuser sur OUC aussi longtemps que le DAB+ n'atteint pas une part de marché de 80%. Le canton SG critique la possibilité de renoncer à la diffusion OUC, notamment parce que le DAB+ est encore très peu développé pour la réception mobile (autoradios). Le canton AG, Sumatronic et VSP n'ont pas d'objection à faire contre la nouvelle répartition des tâches. Toutefois, Sumatronic souhaiterait qu'après un délai transitoire adéquat, les fréquences OUC libérées puissent être réattribuées pour des événements de courte durée ou à des diffuseurs existants.

Suppression de l'obligation de diffuser des fenêtres de programme (annexe 1, point 4, annexe 2)

Actuellement, certains diffuseurs de programmes de radio et de télévision sont tenus de proposer dans certaines régions une fenêtre de programme quotidienne. Selon le projet, les prestations d'information régionales doivent certes continuer à être fournies, mais plus obligatoirement dans une fenêtre de programme. Autrement dit, le mandat de programme pourra désormais être rempli dans une seule et même émission d'information.

La suppression de l'obligation de diffuser des fenêtres de programme est fermement rejetée par les cantons AR, SH et TG, qui estiment que la protection des zones périphériques contre la marginalisation doit être maintenue et que sans l'obligation de diffuser des fenêtres de programme, les prestations d'information ne seront plus les mêmes.

Les cantons AG, GL, GR, NW et SG approuvent la modification, pour autant qu'il soit garanti que les diffuseurs continueront à remplir leur mandat de prestations régional (notamment pour la formation de l'opinion factuelle et politique) et que l'information régionale ne soit pas proportionnellement réduite. Telesuisse approuve aussi la modification.

Annexe: Liste des participants

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Schwytz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

FDP/PLR	FDP. Die Liberalen / PLR. Les Libéraux-Radicaux / PLR. I Liberali Radicali
SVP/UDC	Schweizerische Volkspartei / Union Démocratique du Centre / Unione Democratica di Centro

Interessierte Organisationen / Organisations intéressés / Organizzazioni interessate

3+ / 4+ / 5+	3 Plus Group AG
Aktion Medienfreiheit	Aktion Medienfreiheit
asut	Schweizerischer Verband der Telekommunikation / Association Suisse des Télécommunications / Associazione Svizzera delle Telecomunicazioni
ASW	Allianz Schweizer Werbeagenturen / Alliance Suisse d'Agences de Publicité / Alleanza svizzera delle agenzie pubblicitarie
Centre Patronal	Centre Patronal
Cinésuisse	Cinésuisse
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen / Fédération des entreprises suisses / Federazione delle imprese svizzere
FER	Fédération des Entreprises Romandes
Initiantinnen Fernseh- untertitelung	Gruppe Initiantinnen der Unterschriften-Aktion für Fernsehuntertitelung im Schweizer Privatfernsehen
IGEM	Interessengemeinschaft elektronische Medien
Joiz	joiz schweiz AG
Médias Suisses	Médias Suisses
publisuisse	publisuisse SA
Quickline	Quickline AG
Radio Grischa	Südostschweiz Radio AG
RRR	Radios Régionales Romandes
S1	S1TV AG
Schweizer Medien	Schweizer Medien / Médias suisses / Stampa svizzera
SGB/FSS	Schweizerischer Gehörlosenbund / Fédération Suisse des Sourds / Federazione Svizzera dei Sordi
SGKM/SSCM	Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft / Société suisse des sciences de la communication et des médias / Società svizzera di scienze della comunicazione e dei media
SGV/USAM	Schweizerischer Gewerbeverband / Union suisse des arts et métiers / Unione svizzera delle arti e mestieri
SIL	Services Industriels de Lausanne
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz / Fondation pour la protection des consommateurs / Fondazione per la protezione dei consumatori
SRG SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft / Société suisse de radiodiffusion et télévision / Società svizzera di radiotelevisione
SSM	Schweizer Syndikat Medienschaffender / Syndicat suisse des mass media / Sindacato svizzero dei mass media
Star TV	Star TV AG
SWA/ASA	Schweizer Werbe-Auftraggeberverband / Association Suisse des Annonceurs / Utenti Svizzeri Pubblicità

SW/PS	Schweizer Werbung / Publicité Suisse / Pubblicità Svizzera
Sumatronic	Sumatronic AG
Sunrise	Sunrise Communications AG
swisscable	Verband für Kommunikationsnetze / Association de réseaux de communication
Swisscom	Swisscom AG
Swissfilm	Swissfilm Association
Swisstream	Schweizerischer Verband der Streaming Anbieter
Telesuisse	Verband der Schweizer Regionalfernsehen / Association des télévisions régionales suisses / Associazione delle televisioni regionali svizzere
TeleZüri	TeleZüri AG
TV24	AZ TV Productions AG
UBI/AIEP/AIRR	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen / Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision / Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva
UNIKOM	Union nicht-kommerzorientierter Lokalradios
upc	upc cablecom GmbH
VSP/ARPS	Verband Schweizer Privatradios / Associazione radio private svizzere