



Le 2 juin 2023

Scénarios concernant la diffusion des services d'agences de presse

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Pult 20.3949 du 8 septembre 2020



Résumé

Fondés par les médias, pour les médias, les agences de presse jouent un rôle important dans l'écosystème médiatique. Avec leurs prestations, elles aident les médias à couvrir l'actualité régionale, suprarégionale, nationale et internationale en leur offrant une base solide et fiable.

En Suisse, Keystone-ATS est la seule agence de presse qui fournit une offre de base complète et dans trois des quatre langues nationales. Depuis quelques années, les changements structurels du marché médiatique (concentrations d'entreprises, diminution des recettes) impactent fortement les médias. Ces changements sont également ressentis par l'agence de presse nationale, qui fait face à plusieurs difficultés qui péjorent de manière constante sa situation économique. Keystone-ATS peine à rentabiliser un service de base plurilingue et voit sa clientèle diminuer, ce qui a été accentué par l'inflation et la crise liée au coronavirus. De plus, Keystone-ATS souffre du fait que les maisons d'édition, ses clientes, sont également ses propriétaires, qui en situation de crise économique privilégient en règle générale leurs propres intérêts au détriment de la pérennité de l'agence. Plusieurs mesures ont déjà été prises par l'agence, telles que des accords de prestations avec les autorités, une restructuration financière, des mesures d'économie au niveau du personnel ou encore une révision de l'offre, passant parfois par l'externalisation de certains services, comme dans le domaine de l'information économique ou internationale, mais sa situation reste tendue.

En réponse au postulat du conseiller national Jon Pult, le présent rapport dresse un portrait de la situation actuelle de l'agence Keystone-ATS, avant d'analyser dans quelles conditions les prestations d'agence de presse peuvent s'inscrire dans le cadre du service public. Il présente ensuite trois scénarios.

Le premier essaie d'anticiper l'évolution probable du marché des agences de presse, si aucun changement structurel, financier ou juridique n'est entrepris. Le deuxième scénario postule une augmentation du soutien financier fourni par la Confédération à une agence de presse nationale afin de combler le déficit du service de base destiné aux médias électroniques, tout en élargissant le cercle des bénéficiaires. Pour terminer, le troisième et dernier scénario imagine un changement de paradigme, avec la mise au concours d'un mandat de prestations à une agence de presse nationale, l'exécution du mandat de prestation étant financée par la redevance de radio-télévision. Le rapport énumère les différents éléments à définir dans cette hypothèse et avance une première estimation quant au montant nécessaire pour financer les différents scénarios.

Table des matières

1.	Introduction : Postulat Pult 20.3949	4
2.	Agences de presse – fonction et défis	4
2.1	Fonction des agences de presse	4
2.2	Défis sociétaux des agences de presse en général et en Suisse en particulier	4
3.	Keystone-ATS	5
3.1	Position et structure de Keystone-ATS	5
3.2	Défis rencontrés par Keystone-ATS	5
3.3	Mesures prises jusqu'ici pour faire face à ces défis	6
3.4	En aparté : la Fundaziun Medias Rumantschas	6
4.	Comparaison internationale	7
5.	Nécessité d'une agence de presse nationale ?	7
6.	Scénarios concernant le financement et l'exploitation futurs d'une agence de presse nationale travaillant dans l'intérêt du service public	8
6.1	Compétence de la Confédération	8
6.2	Scénario 1 : Statu quo (soutien à une agence de presse dans le cadre légal actuel)	8
6.3	Scénario 2 : Subventions (augmentation de l'aide financière et élargissement du cercle des médias électroniques bénéficiant des services subventionnés)	9
6.4	Scénario 3 : Mise au concours (attribution d'un mandat de service public)	10
6.4.1	Les prestations d'une agence de presse en tant que service public	10
6.4.2	Mise au concours du mandat de prestation de service public et financement conséquent	11
6.5	La SSR en tant qu'agence de presse nationale ?	12
6.6	Coûts et financement	13

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

1. Introduction : Postulat Pult 20.3949

Dans son postulat du 8 septembre 2020, le conseiller national Jon Pult rappelle que les agences de presse jouent un rôle capital dans les démocraties et que leurs services sont d'une grande importance dans un pays plurilingue comme la Suisse. Il estime cependant que l'évolution du marché et l'histoire récente de l'agence nationale de presse (Keystone-ATS) rendent incertaine l'évolution de son service de base.

Le postulat, adopté par le Conseil national le 17 juin 2021, charge le Conseil fédéral d'établir un rapport sur les scénarios concernant la future offre des médias suisses. Ce rapport doit traiter des services fournis par les agences de presse pour toutes les régions du pays et dans toutes les langues nationales et présenter également des modèles sur la manière dont une agence de presse nationale travaillant dans l'intérêt du service public pourrait être financée et exploitée.

2. Agences de presse – fonction et défis

2.1 Fonction des agences de presse

Les agences de presse remplissent un rôle fondamental dans l'écosystème médiatique. En couvrant l'actualité de manière synthétique et rapide, elles offrent aux médias de toute sorte une base solide et fiable sur laquelle travailler.

Outre la couverture des informations internationales, nationales et suprarégionales pour des médias qui n'ont pas les ressources financières ou matérielles pour envoyer leurs propres journalistes sur le terrain, les agences de presse sont devenues, au fil des années, des vecteurs d'innovation en matière de technologie communicationnelle. Fondés par les médias, pour les médias, les agences de presse constituent aujourd'hui des organisations fournissant principalement, à titre onéreux ou gratuit, de l'information numérique factuelle sous forme de textes, d'images ou de vidéo, mais également d'autres services aux médias, corporations, institutions, et autres clients nationaux ou internationaux. Considérées comme des sources d'informations fiables et privilégiées, les agences de presse se muent de plus en plus en vérificateurs de l'information (« *fact-checkers* ») pour tenter de contrer le phénomène de la désinformation et fournir des données sûres aux médias ou au public directement¹.

2.2 Défis sociétaux des agences de presse en général et en Suisse en particulier

Comme les médias en général, les agences de presse, et en particulier les agences privées telles que Keystone-ATS, se retrouvent face à une surabondance de flux d'informations, favorisée par l'essor d'Internet et de la numérisation. La facilitation de l'accès à l'information engendrée par les plateformes telles que les réseaux sociaux a remis en question leur « monopole » de l'actualité, les internautes se substituant aux journalistes dans la communication publique. Longtemps à la pointe de la technique en matière de transmission d'information, notamment grâce à l'utilisation rapide du télégraphe, les agences de presse ont également perdu leur avantage technique suite à l'arrivée du numérique. Les nouveaux intermédiaires tels que Google, Facebook etc. (« *global players* ») n'ont pas seulement un impact sur la manière dont est disséminée l'information, mais également sur le financement du système médiatique, vu que ces plateformes attirent une publicité qui était autrefois l'apanage exclusif des médias. En définitive, les dépêches et les services textuels ont des coûts de production élevés, sans pour autant que cela soit compensé par les revenus qu'elles produisent.

La Suisse dispose d'une relativement grande offre médiatique pour un pays de 8,6 millions d'habitants, avec plus de 260 titres de journaux et presque 450 programmes de radio et de télévision², sans parler de l'offre médiatique en ligne. Ce chiffre est cependant en baisse, surtout pour la presse, qui fait face à un fort processus de concentration³. Cela a un impact sur le marché des agences de presse, dont les médias sont les principaux clients. Le morcellement du marché helvétique en différentes régions linguistiques constitue une difficulté supplémentaire pour les entreprises de médias suisses qui font

¹ À cet égard, l'AFP offre un service de « *fact-checking* » appelé AFP Factual (AFP Factual, disponible sous <https://factuel.afp.com/>).

² FF 2020 4385, p. 4395 ; Rapport structurel de l'OFCOM du 1^{er} mars 2022 sur la situation et évolution du paysage radiophonique et télévisuel en Suisse de 2015 à 2020, p. 7, disponible sous www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Etudes > Rapport structurel des médias.

³ FF 2020 4385, p. 4395.

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

face à une grande concurrence des pays voisins du même espace linguistique⁴. Cette hétérogénéité linguistique impacte également les agences de presse, qui doivent proposer une offre dans toutes les langues nationales pour offrir un service national complet.

3. Keystone-ATS

3.1 Position et structure de Keystone-ATS

Figurant parmi les agences de presse les plus anciennes d'Europe, l'Agence Télégraphique Suisse, devenue Keystone-ATS en 2018, est à ce jour la seule agence de presse avec une offre complète en Suisse⁵, depuis que Associated Press Schweiz a cessé ses activités en 2010⁶. Keystone-ATS est une société anonyme à but lucratif dont les actionnaires principaux sont l'APA (Austria Presse Agentur), Tamedia, Neue Zürcher Zeitung, la SSR SRG et Médias Suisses.

Keystone-ATS dispose d'une offre complète, à savoir d'un service de base dans les différentes langues nationales et d'un service d'images, de vidéos et d'infographie. Parmi les nouveautés proposées par l'agence au cours des dernières années, on peut également mentionner le développement de l'information au moyen de l'intelligence artificielle.

3.2 Défis rencontrés par Keystone-ATS

Comme la plupart des agences de presse, Keystone-ATS peine à rentabiliser son service de base (texte). Bien que ce service reste le plus demandé, et malgré le soutien de la Confédération de 4 millions de francs par année, cette offre continue d'être produite à perte, avec une différence négative d'environ 1,5 million par année.

Depuis 2015, le chiffre d'affaires de l'agence est en constante diminution, avec une exception pour l'année 2019. Il est passé d'environ 37 millions de francs suisses en 2015 à 29 millions en 2018, pour remonter à 42 millions en 2019, notamment grâce à la fusion entre Keystone et l'ATS, avant de redescendre à 37 millions de francs en 2020 et 36 millions en 2021⁷. La tendance négative impacte également les résultats de l'entreprise. Entre 2015 et 2020, le résultat d'exploitation avant intérêts et impôts (en anglais EBIT, soit *Earnings before Interest and Taxes*) a drastiquement diminué, passant d'un résultat positif de presque 2 millions à un résultat négatif d'environ 2 millions de francs en 2020, avant de remonter légèrement en positif en 2021 autour des 660'000 francs. Les résultats définitifs de l'exercice comptable sont passés d'un bénéfice d'environ 2,3 millions de francs en 2015 à une perte d'environ 1,6 millions de francs en 2020. Si l'exercice 2021 s'est conclu avec un bénéfice d'environ 1,5 million, cela est dû en particulier aux abonnements remboursés par la Confédération dans le cadre des aides Covid, en plus du soutien financier habituel. De son côté, le personnel a constamment diminué au cours des dernières années, passant de 295 employés équivalents en temps plein (en anglais FTE, soit *full-time equivalent*) en 2015, à 174 en 2020. Cela constitue une réduction d'environ 41%. Pour terminer, la part de fonds propres de l'agence s'est également érodée entre 2015 et 2020, passant de 69,2% à 41,5%. Celle-ci est légèrement remontée (49,7%) en 2021.

En parallèle, Keystone-ATS fait face à une érosion de sa clientèle. Ce phénomène reflète la relation ambivalente entre les agences et leurs clients. Comme pour beaucoup d'agences de presse, une très grande partie des clients-médias de Keystone-ATS figure aussi parmi ses propriétaires. Ces derniers ont tendance à vouloir réduire le tarif des services en tant que client, pour alléger au maximum les charges des titres dont le client-actionnaire de l'agence de presse est propriétaire (conflits d'intérêts). De même, la perte d'un client-actionnaire de l'agence de presse peut conduire à une baisse des

⁴ Rapport structurel de l'OFCOM du 1^{er} mars 2022 sur la situation et évolution du paysage radiophonique et télévisuel en Suisse de 2015 à 2020, p. 35.

⁵ Commission de la concurrence, Stellungnahme der Wettbewerbskommission vom 22. Februar 2018, in: RPW 2018/2, p. 379 ss.

⁶ Sur le marché des agences photographiques de presse, il existe environ une dizaine d'agences qui concurrencent Keystone-ATS. Parmi celles-ci, on peut citer Getty Images, Ex-Press, ARC et Ti-Press (Photojournalists – Agences en Suisse, disponible sous <https://www.photojournalists.ch/actualite-des-agences-fr27801.html>). De plus, d'anciens clients de Keystone-ATS ont développé des services similaires qu'ils proposent à d'autres clients (Persoenlich – Erste Sender kaufen Radionews bei CH Media ein, disponible sous <https://www.persoenlich.com/medien/erste-sender-kaufen-radionews-bei-ch-media-ein>).

⁷ Tous les chiffres suivants tirés de Gröblbauer J./Bezensek S./Edlinger A., Recherche – Gegenwart und Zukunft von nationalen Nachrichtenagenturen in europäischen Kleinststaaten unter der besonderen Berücksichtigung der Keystone-SDA, 2021, p. 29; ainsi que du Rapport de gestion Keystone-ATS 2021, p. 32, disponible sous <https://www.keystone-sda.ch>.

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

revenus de l'agence. Le choix fait par certaines entreprises de se passer des services de l'agence au profit d'une solution interne, notamment en raison de la taille toujours plus grande de leur rédaction centrale, augmente la pression économique sur l'agence.

3.3 Mesures prises jusqu'ici pour faire face à ces défis

Afin de garantir le service de base de Keystone-ATS pour les diffuseurs locaux et régionaux, la Confédération a introduit l'article 44a dans l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV)⁸. Cette disposition permet la conclusion d'un accord de prestations pour une durée maximale de deux ans (renouvelable) entre le DETEC et Keystone-ATS, dans lequel cette dernière s'engage à fournir un service textuel de base en allemand, français et italien dans les domaines de la politique, de la culture, de l'économie et du sport aux diffuseurs locaux et régionaux qui sont au bénéfice d'une concession donnant droit à une quote-part de la redevance⁹. La contrepartie annuelle versée par le DETEC s'élève actuellement à 4 millions de francs au maximum. En outre, l'Office fédéral de la culture collabore avec Keystone-ATS dans le domaine de la politique des langues¹⁰ et soutient, en partenariat avec le canton des Grisons, l'offre italienne de l'agence pour le canton des Grisons à hauteur de 285'000 de francs¹¹. À noter pour terminer, et bien qu'il ne s'agisse pas d'une subvention, que la Chancellerie fédérale est également une cliente majeure de Keystone-ATS. Cette dernière fournit des prestations à la Chancellerie fédérale pour un montant annuel d'environ 2,8 millions de francs.

Au niveau cantonal, le canton de Vaud a également prévu d'octroyer une subvention à la production de journalisme d'actualité, soit les dépêches d'agence¹².

Dans les faits, Keystone-ATS prend déjà des mesures pour être au plus proche des attentes de tous ses clients, en attestent les échanges annuels qu'elle organise en vertu de l'accord signé avec le DETEC avec les bénéficiaires des aides versées par la Confédération¹³. Pour essayer d'améliorer la rentabilité de l'agence, tout en assurant la qualité du service fourni par l'agence, Keystone-ATS a en outre créé un groupe de réflexion composé de différents représentants des médias. Ce groupe a mené une enquête auprès des clients de l'agence pour comprendre comment adapter l'offre et le modèle tarifaire appliqué aux différents abonnements proposés. Le résultat de ce sondage a débouché sur une refonte de la grille tarifaire, une nouvelle structure modulaire des services et une optimisation du mode de production interne. La mise en œuvre du projet est actuellement en cours.

3.4 En aparté : la Fundaziun Medias Rumantschas

La présentation du paysage suisse des agences de presse serait incomplète sans la mention de la Fundaziun Medias Rumantschas (FMR). Cette organisation, venue remplacer l'agence de presse romanche Agentura da Novitads Rumantscha en 2020, remplit également une fonction d'agence pour les médias romanches¹⁴. La FMR a pour mission de produire des textes rédactionnels dans les cinq idiomes romanches et en Rumantsch Grischun. Elle assure ainsi une desserte de base de la population romanche en produits journalistiques. La FMR est soutenue financièrement par le Canton des Grisons (environ 750'000 de francs suisses) et la Confédération (environ 1 million de francs), ceci sur la base de loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC¹⁵).

⁸ RS 784.401.

⁹ Leistungsvereinbarung zwischen UVEK und Keystone-SDA-ATS AG, ch. 3.2.1., disponible sous www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Soutien à des agences de presse.

¹⁰ <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/langues/utilisation-des-langues-officielles-de-la-confederation-et-encou/soutien-de-la-presse.html>.

¹¹ Leistungsvereinbarung zwischen BAK und Kanton Graubunden, ch. 5.3.5. Disponible sous <http://www.bak.admin.ch/> > Langues et société > Langues > Langues officielles et plurilinguisme > Promotion des langues et cultures romanche et italienne.

¹² Ce soutien découle de l'art. 3 du décret du 9 mars 2021 instituant des mesures de soutien à la diversité des médias (Base législative vaudoise 449.12).

¹³ Leistungsvereinbarung zwischen UVEK und Keystone-SDA-ATS AG, ch. 3.2.1., disponible sous www.ofcom.admin.ch > Médias électroniques > Soutien à des agences de presse.

¹⁴ Fundaziun Medias Rumantschas, <https://www.fmr.ch/de/>.

¹⁵ RS 441.1.

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

Vu qu'il s'agit là d'une solution particulière à une situation bien spécifique – qui semble d'ailleurs donner satisfaction à tous les acteurs –, le présent rapport n'intégrera pas, dans sa réflexion, la future fourniture de prestations en langue(s) romanche(s) par une agence de presse nationale.

4. Comparaison internationale

En 2021, la Commission fédérale des médias (COFEM) a mené des entretiens avec plusieurs représentants de la branche et diligenté un rapport scientifique visant à comparer plusieurs agences de presse¹⁶. Dans ce rapport, six agences de presse européennes¹⁷ ont fait l'objet d'une comparaison notamment sous l'angle de leur gouvernance et propriété, de leur situation économique, du rôle de l'État, de la structure de leur offre et des défis auxquels elles font face.

Le rapport comparatif met en évidence le rôle de l'État. Bien qu'il ne détienne aucune des agences de presse analysées, même partiellement, l'État joue un rôle important, que ce soit pour financer la production du service de base ou pour contribuer au développement de projets innovants. De plus, les autorités constituent dans tous les pays comparés d'importants clients des agences de presse. Dans le cadre de l'étude menée pour la COFEM, les représentants des différentes agences examinées ont identifié comme principaux points critiques influençant leurs activités la concentration des médias, la double relation propriétaire-client, la nécessité d'assurer un service de base malgré le manque de rentabilité, l'apport d'une plus-value pour les clients, l'acquisition de connaissances techniques, la diversification de l'offre, la nécessité d'un financement stable, la concurrence des intermédiaires en ligne et enfin la difficulté d'étendre les services dans les marchés de petite taille.

5. Nécessité d'une agence de presse nationale ?

Depuis quelques années, plusieurs grandes entreprises de médias ont décidé de se passer des services de Keystone-ATS, pour développer une solution interne. Face à ce départ d'importants clients, se pose la question de la nécessité de l'agence de presse dans le paysage médiatique helvétique.

Dans ce contexte, le DETEC a profité du dialogue sur les médias, lancé le 27 août 2021, pour demander à plusieurs représentants des médias de se prononcer sur la nécessité d'une agence de presse nationale¹⁸. L'objectif de ce dialogue était, entre autres, de servir de plateforme aux représentants de la presse, de la radio, de la télévision et des médias en ligne pour élaborer des solutions d'avenir face aux différents défis et de permettre à la branche suisse des médias de sortir renforcée de la numérisation¹⁹.

Les participants au dialogue ont unanimement estimé qu'une agence de presse était nécessaire au niveau national, pour l'information internationale, si celle-ci est pertinente pour la Suisse, et pour l'information régionale, si celle-ci a une portée suprarégionale. L'indépendance de Keystone-ATS est jugée essentielle par les acteurs du secteur, qui verraient d'un bon œil une transformation de l'entreprise en fondation. Certains représentants des associations estiment qu'un soutien financier ponctuel de l'État peut s'avérer nécessaire, alors que d'autres s'y opposent pour des raisons d'indépendance. Pour terminer, les acteurs du secteur ont relevé que l'agence devait être libre dans la manière de gérer sa gouvernance. En revanche, ils aimeraient que le contrôle de l'agence reste en mains suisses.

Cette nécessité découle aussi, en quelque sorte, de la taille et la structure plurilingue du marché suisse²⁰. En effet, vu la taille relativement petite des marchés médiatiques dans les différentes régions linguistiques de la Suisse, il est peu probable qu'une agence de presse puisse se développer de manière pérenne dans chacune des régions linguistiques. De plus, seuls certains grands groupes en

¹⁶ Gröblbauer J./Bezensek S./Edlinger A., Recherche – Gegenwart und Zukunft von nationalen Nachrichtenagenturen in europäischen Kleinstaaten unter der besonderen Berücksichtigung der Keystone-SDA, 2021.

¹⁷ Keystone-ATS (Suisse), Austria Presse Agentur (APA, Autriche), *Belga* (Belgique), Norsk Telegrambyrå (NTB, Norvège), Press Association (PA Media, Grande-Bretagne/Irlande) et Suomen Tietotoimisto (STT, Finlande).

¹⁸ Se sont notamment prononcés sur cette question dans le cadre du dialogue des médias la Verlegerverband Schweizer Medien, Médias Suisses, Stampa Svizzera, Verband Medien mit Zukunft Telesuisse, Verband Schweizer Privatradios, les Radios Régionales Romandes, UNIKOM, Verband Schweizer Regionalmedien, la SSR et Ringier.

¹⁹ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/informations-de-l-ofcom/communiqués-de-presse.msg-id-90038.html>.

²⁰ Cf. 2.2.

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

Suisse alémanique peuvent développer une solution interne, permettant de se passer de tels services. Pour les autres médias, l'offre d'une agence de presse nationale s'avère nécessaire, tant pour des questions de ressources humaines, que financières.

Dans une certaine mesure, ces conclusions correspondent également à ce qui a pu être observé à l'étranger en matière d'agence de presse. Dans le cadre de l'étude menée pour la COFEM, il a été constaté que même lorsque les clients décidaient de se passer des services des agences de presse, ces dernières arrivaient à les récupérer, car elles sont, entre autres, considérées comme des sources fiables d'informations²¹.

À cet égard, il est intéressant de constater que les agences de presse nationales font partie de la liste des infrastructures critiques proposée par le Conseil fédéral dans le cadre de la modification de la loi sur la sécurité de l'information²².

6. Scénarios concernant le financement et l'exploitation futurs d'une agence de presse nationale travaillant dans l'intérêt du service public

6.1 Compétence de la Confédération

L'art. 93, al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.²³) institue la compétence de la Confédération en matière de législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques. Bien que le mandat de prestation formulé à l'art. 93, al. 2 Cst. (notamment la contribution à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement) vise la radio et la télévision, ceci n'empêche pas le législateur de prévoir d'autres mandats de prestation et de soutenir d'autres organisations dans le domaine des médias électroniques couverts par le premier alinéa de la disposition²⁴.

L'art. 70 Cst. permet également de légiférer en matière d'encouragement du plurilinguisme et de la compréhension des différentes langues nationales. Sur cette base, la Confédération a notamment prévu une aide financière aux agences de presse d'importance nationale qui diffusent des informations portant sur les quatre régions linguistiques du pays (art. 18, lit. a de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC)²⁵).

En fournissant des contributions sur l'actualité de la Suisse et de ses régions, sur des sujets variés et dans trois langues nationales, une agence de presse nationale profite aux médias électroniques couverts par l'art. 93, al. 1 Cst. La Confédération peut donc prévoir un régime de soutien aux agences de presse helvétiques, pour autant que seules les prestations en faveur des médias électroniques et non de la presse soient prises en considération.²⁶ Ainsi, l'art. 68a al. 1 lit. b de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV²⁷) fournit actuellement le fondement juridique nécessaire à la Confédération, et plus précisément le DETEC, pour conclure un accord de prestations avec une agence de presse nationale, pour autant que celui-ci reste restreint aux prestations fournies aux concessionnaires ayant droit à une quote-part de la redevance. Un élargissement du cercle des médias à qui profitent les prestations subventionnées nécessiterait une révision de la loi.

6.2 Scénario 1 : Statu quo (soutien à une agence de presse dans le cadre légal actuel)

Le scénario 1 repose sur l'hypothèse que le secteur est disposé et en mesure d'assurer lui-même, avec le soutien actuel de la Confédération, la pérennité de l'agence de presse. L'agence reste une

²¹ Gröblbauer J./Bezensek S./Edlinger A., Recherche – Gegenwart und Zukunft von nationalen Nachrichtenagenturen in europäischen Kleinstaaten unter der besonderen Berücksichtigung der Keystone-SDA, 2021, p. 18 ss.

²² FF 2023 84, p. 38.

²³ RS 101

²⁴ FF 2020 4385, p. 4430 s.

²⁵ RS.441.1.

²⁶ FF 2020 4385, p. 4422.

²⁷ RS 784.40

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

société anonyme à but lucratif et elle continue à être principalement financée par les revenus de ses abonnements et les apports de ses actionnaires.

Avec ce statu quo, il va également de soi qu'il incombe uniquement aux actionnaires de l'entreprise d'organiser la gouvernance de l'agence. Cela signifie également que la propriété de l'agence est ouverte à toutes les personnes physiques ou morales qui en achètent les parts sociales, sans distinction de nationalité.

Depuis le 1^{er} octobre 2018, l'art. 44a ORTV autorise le DETEC à conclure un accord de prestations avec une agence de presse d'importance nationale. La conclusion de cet accord est soumise à plusieurs conditions légales. Premièrement, il est nécessaire que l'agence en fasse la demande et que cela soit dans le but de garantir l'information régionale et des prestations de base fiables pour toutes les régions linguistiques (art. 44a al. 1 ORTV). Deuxièmement, l'agence doit tenir une comptabilité subdivisée en secteurs, pour permettre de prouver les coûts non couverts des secteurs soutenus (art. 44a al. 3 ORTV). Si ces conditions sont remplies, la Confédération peut participer aux coûts non couverts des prestations éligibles à hauteur de quatre millions de francs par année au maximum (art. 44a al. 2 ORTV). Ce soutien financier est prélevé sur le produit de la redevance de radio-télévision (art. 44a al. 4 ORTV). Pour le surplus, l'accord peut être conclu pour une durée maximale de deux ans (art. 44a al. 5 ORTV) et il convient de respecter les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²⁸ (art. 44a al. 6 ORTV).

Initialement, le DETEC avait conclu un accord de prestations avec Keystone-ATS pour une durée de deux ans portant sur un soutien financier de deux millions de francs par année, pour la période 2019-2020. Fin 2020, un nouvel accord a été signé, faisant passer le montant du soutien financier de deux à quatre millions pour l'année 2021. Cet accord a été prolongé pour l'année 2022 et renouvelé pour 2023.

Comme premier constat, on remarque rapidement qu'en termes d'évolution financière, la plupart des voyants sont actuellement au rouge et que la tendance est négative chez Keystone-ATS (cf. chiffre 3.2 ci-dessus). À l'exception des exercices 2019 et 2021, les chiffres de l'agence de presse sont en constant recul. De plus, il convient de pondérer ces exceptions, étant donné que les bons résultats 2019 doivent vraisemblablement être imputés à la fusion intervenue entre Keystone et l'ATS et que le regain 2021 comprend également les frais couverts par la Confédération pour couvrir les difficultés économiques des médias liées au Covid. Des considérations similaires doivent également être faites pour l'année 2020²⁹.

Avec le départ d'importants clients, les difficultés financières d'une partie de la clientèle restée encore fidèle à l'agence ainsi que les coupes dans le personnel, il est probable que la situation ne s'améliore pas dans l'immédiat. Il faudra voir comment la révision tarifaire et les adaptations apportées au portfolio de l'agence impacteront les finances de l'entreprise. À cet égard, la capacité d'innovation de l'agence sera un élément déterminant dans l'évolution de celle-ci. La mise en œuvre de la nouvelle offre de l'agence semble déjà porter quelques fruits, certains anciens clients ayant décidé de resouscrire aux nouvelles prestations de l'agence. Il reste à voir si ce changement de tendance se confirme sur le moyen-long terme.

6.3 Scénario 2 : Subventions (augmentation de l'aide financière et élargissement du cercle des médias électroniques bénéficiant des services subventionnés)

Dans ce deuxième scénario, l'agence de presse nationale ne subit en principe aucun changement de structure, que ce soit au niveau de sa gouvernance et de son organisation juridique ou financière. En revanche, on reformule l'aide financière de la Confédération au niveau de la LRTV.

²⁸ RS 616.1.

²⁹ Entre 2020 et 2021, la Confédération a pris à sa charge les abonnements des médias électroniques à hauteur de 10 millions de francs suisses, conformément aux art. 3 et 4 de l'Ordonnance du 20 mai 2020 sur des mesures transitoires en faveur des médias électroniques en lien avec le coronavirus (COVID-19) (RO 2020 1769 et RO 2020 4673).

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

Le but recherché dans le deuxième scénario est d'améliorer les conditions de production de l'agence de presse nationale, de faire profiter un plus grand nombre d'entreprises de médias des services de base subventionnés ainsi que d'élargir les services soutenus par les fonds publics, tout en respectant le cadre institutionnel imposé par l'art. 93 Cst., à savoir en se limitant à un soutien aux médias électroniques, mais en écartant une aide à la presse. Actuellement, le soutien à l'agence nationale de presse est uniquement conçu comme une mesure visant à promouvoir l'accomplissement du mandat de prestation des radios et télévisions locales concessionnées touchant une quote-part de la redevance (art. 68a al. 1 lit. b LRTV). Or, le service de base fourni par l'agence de presse nationale pourrait être d'une aide précieuse aux autres stations de radio et de télévision suisses désireuses de parfaire leur information journalistique, ainsi qu'aux médias électroniques en général souhaitant fournir une base solide et fiable à leur offre.

En modifiant la base du soutien à l'agence de presse nationale dans la LRTV, on permettrait donc d'optimiser l'utilisation des services proposés par l'agence de presse nationale, dans l'intérêt d'une meilleure qualité de l'information véhiculée par les médias électroniques suisses. Par conséquent, l'accord de prestations, actuellement focalisé sur les radios et les télévisions soutenues par la redevance, pourrait à l'avenir prendre en compte les besoins de tous les médias électroniques.

L'option principale consiste à s'inspirer de la solution prévue dans le cadre de la loi fédérale du 18 juin 2021 sur un train de mesures en faveur des médias³⁰, rejetée en votation populaire le 13 février 2022. Dans ce cadre, le projet de révision de la LRTV prévoyait d'adopter un nouvel art. 76b LRTV, qui aurait permis à l'Office fédéral de la communication (OFCOM) de soutenir financièrement sur demande des agences de presse et des agences proposant des contenus audiovisuels d'importance nationale qui garantissent une offre équivalente en allemand, en français et en italien, la distribution de dividendes restant interdite pendant la période d'octroi du soutien financier par l'OFCOM (art. 76b al. 1, resp. 3 LRTV révisée).

Actuellement, l'art. 44a ORTV permet de soutenir financièrement tous les services de Keystone-ATS dans la mesure où ils sont utilisés par les radios et télévisions locales concessionnées touchant une quote-part de la redevance, qu'ils traitent de l'information nationale ou internationale. Si une telle subvention devait être augmentée et son cercle des bénéficiaires élargi, il semble pertinent de demander à l'agence de presse soutenue de renforcer l'aspect « national » de ses prestations, ce qui signifie qu'au niveau de la chronique internationale, on attendrait d'elle qu'elle couvre elle-même les actualités internationales et apporte un éclairage spécifiquement helvétique sur les événements relatés. Dans ce contexte, il reviendrait aux instances politiques de décider l'étendue des prestations à soutenir.

Selon le présent scénario, l'OFCOM serait compétent pour conclure l'accord de prestations avec une agence de presse nationale, tandis que contrairement à la situation actuelle, où le montant maximal de la subvention est fixé au niveau de l'ordonnance (art. 44a al. 2 ORTV), ce montant ne serait plus inscrit dans un texte de loi. Le Conseil fédéral serait compétent pour définir le besoin dans le cadre de la fixation du tarif de la redevance de radio-télévision (art. 68a LRTV). Vu que la subvention serait modulable d'année en année, cette solution aurait donc l'avantage de permettre à la Confédération d'adapter plus facilement ses prestations financières en fonction des besoins de l'agence de presse nationale.

6.4 Scénario 3 : Mise au concours (attribution d'un mandat de service public)

6.4.1 Les prestations d'une agence de presse en tant que service public

Dans le rapport du Conseil fédéral du 17 juin 2016 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, le service public des médias est décrit comme « un service de base avec des offres de médias, défini selon des critères politiques et assuré par des mandats de prestations. Ces offres de médias de

³⁰ FF 2021 1495.

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

service public doivent être accessibles 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 »³¹.

A priori, cette définition ne touche pas les agences de presse, tant il est vrai que leurs prestations ne s'adressent pas au public en général, mais aux entreprises des médias. En revanche, si l'on considère que ces prestations permettent de contribuer à l'élaboration d'offres destinées au public, voire même que la grande diffusion par les médias des informations produites par les agences de presse suffit à en garantir l'accessibilité à tout un chacun, on peut considérer les prestations des agences de presse comme pouvant être couvertes par la notion de service public.

6.4.2 Mise au concours du mandat de prestation de service public et financement conséquent

À la différence des deux précédents scénarios, qui se focalisent sur la poursuite ou l'augmentation du financement des coûts non couverts du service de base offert par une agence de presse nationale, ce dernier scénario a pour but la reconnaissance au niveau légal du caractère de service public de certaines prestations de l'agence de presse, la désignation d'une agence de presse nationale suite à un appel d'offre public et le financement public prépondérant de certaines prestations de cette agence de presse nationale destinées aux médias électroniques – on rappelle que l'art. 93 Cst. ne permet pas de soutenir directement ou indirectement la presse.

Pour que ce scénario soit réalisé, plusieurs éléments devraient obligatoirement être réglés au niveau de la loi. Cela concerne en particulier les points suivants :

- **Mandat de prestation légal**

La loi devrait clairement stipuler les domaines journalistiques que doivent recouvrir les prestations considérées comme étant de service public (objet et volume de l'information, règles déontologiques, vecteurs utilisés pour les services proposés, conditions selon lesquelles les services sont mis à disposition des médias électroniques etc.). Un accent particulier serait mis sur l'actualité. Les prestations devraient avoir trait à la politique, l'économie, la société, la culture et le sport, que ce soit au niveau international, national ou encore régional. En fonction des besoins des clients, on insistera plus sur l'un ou l'autre de ces thèmes. Autre élément important, le caractère plurilingue de l'offre devrait absolument être respecté et le principe de la représentation adéquate de l'allemand, du français et de l'italien confirmé.

- **Procédure d'octroi du mandat de prestation**

Comme pour les mandats de prestations en matière de radiodiffusion, l'attribution de ce mandat de prestation devrait également suivre une procédure claire et transparente. La loi devrait prévoir que le mandat soit octroyé suite à un appel d'offres public, comme cela s'applique dans le domaine de la radiodiffusion locale et régionale (art. 45 LRTV). Les modalités et critères de l'attribution du mandat de prestation, ainsi que l'autorité compétente resteraient à définir.

- **Financement**

En fonction de la configuration choisie, le financement du mandat de prestation de l'agence de presse nationale devrait être mixte, c'est-à-dire composé en partie par des fonds provenant des abonnements vendus aux clients privés, et en partie par des fonds publics. La loi pourrait établir l'étendue maximale du financement, par exemple en fixant un pourcentage maximal des coûts pris en charge.

- **Exigences en termes d'organisation et de gouvernance de l'agence**

Le législateur peut prévoir que l'agence de presse nationale retenue remplisse certaines conditions organisationnelles pour pouvoir prétendre au mandat de prestation. Ainsi, une représentation adéquate du secteur des médias, un ancrage national ou des dispositions

³¹ Rapport du Conseil fédéral du 17 juin 2016 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. 6 ; disponible sous www.ofcom.admin.ch > L'OFCOM > Organisation > Bases légales > Dossiers du Conseil fédéral > Service public.

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

empêchant les conflits d'intérêt entre le rôle d'actionnaire et de client de l'agence ou un caractère à but non lucratif de l'entreprise pour le domaine visé par le mandat de prestation seraient envisageables. Dans la mesure où, en vertu de la liberté de commerce, l'agence de presse a le droit de proposer d'autres services, hors mandat, à ses clients, il faudra prévoir des règles déterminant la séparation financière et/ou organisationnelle des deux domaines d'activité.

Parmi les points positifs de ce troisième scénario, le principal est qu'en accordant le statut de service public aux prestations de l'agence de presse nationale destinées aux médias électroniques, on assurerait la pérennité de l'agence grâce à une durée du mandat de prestation similaire à celle des diffuseurs de radio et de télévision au bénéfice d'une concession (10 ans) et grâce au financement à long terme d'une partie significative des coûts du mandat de prestation par la manne publique. On diminuerait fortement le risque de faillite et enlèverait la pression sur les ressources de l'agence de presse, en particulier au niveau du personnel.

En ce qui concerne la forme juridique de l'agence et sa gouvernance, son lien plus étroit avec les pouvoirs publics (via le mandat de prestation) permettrait de justifier des exigences en termes d'organisation interne de l'entreprise qui sembleraient disproportionnées dans le cadre d'un simple subventionnement de certaines de ses activités.

Un tel scénario a également des inconvénients. L'étatisation d'un marché historiquement libéral constituerait une entorse importante au principe de la liberté économique qui prévaut en Suisse. En attribuant un mandat de prestations financé par les fonds publics à une seule agence, on rendrait plus difficile, dans les faits, l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché.

Pour finir, un tel scénario risque de se confronter à l'opposition de la part de certains milieux du monde des médias réticents à l'idée d'un passage d'une agence de presse privée à une agence de presse certes privée, mais principalement financée par la manne publique.

6.5 La SSR en tant qu'agence de presse nationale ?

Lors de l'élaboration du train de mesure en faveur des médias, la discussion porta entre autres sur la collaboration entre Keystone-ATS et la SRG SSR, voire sur l'intégration de l'agence de presse nationale au sein de la structure de l'entreprise de radiodiffusion. Cette proposition s'inspirait notamment de la solution préconisée par Avenir Suisse, pour qui la SRG SSR devrait se muer en fournisseur de contenus public (« *public content provider* »), c'est-à-dire en mettant ses productions à disposition des médias à la manière d'une agence de presse³². Dans le cadre d'un rapport fourni à la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national, l'OFCOM rappela cependant qu'un rapprochement presque institutionnel entre Keystone-ATS et la SRG SSR avait été rejeté par l'immense majorité des acteurs de la branche dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de la loi fédérale sur les médias électroniques³³. Malgré ce rejet du rapprochement institutionnel, les parlementaires ont cependant voulu inscrire la possibilité de collaboration entre la SSR et des agences de presse dans le projet de loi sur un train de mesures en faveur des médias³⁴.

Autant il est possible d'imaginer que les deux entreprises puissent approfondir leur collaboration dans certains domaines ou sur certains projets, autant la reprise des fonctions d'agence de presse nationale par le radiodiffuseur de service public national semble périlleuse. En effet, les deux entités disposent de capacités et d'un savoir-faire différents. De plus, cette intégration de l'agence de presse nationale dans la structure de la SRG SSR porterait aussi atteinte à la pluralité des sources d'information et

³² Dans son rapport sur le soutien aux médias à l'ère du numérique, Avenir Suisse ne prévoyait cependant pas une fusion des deux entités (Meister U./Mandl M., Le soutien aux médias à l'ère du numérique – Propositions de réforme du service public, Rapport d'Avenir Suisse, 2014, p. 56).

³³ OFCOM, Aide aux médias – propositions diverses – Rapport complémentaire à la CTT-N, p. 8. Disponible sous www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 20.038 Objet du Conseil fédéral > Autres rapports.

³⁴ L'art. 76b prévoyait notamment que la SSR puisse collaborer avec des agences de presse ou détenir une participation dans celles-ci (FF 2021 1495, p. 4).

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

conduirait à un appauvrissement du paysage médiatique de la Suisse. C'est pourquoi une grande majorité des acteurs du monde de médias suisse s'est montrée hostile à ce scénario³⁵.

6.6 Coûts et financement

D'emblée, il convient de mentionner un fait lié au plurilinguisme et à la taille des différentes régions linguistiques en Suisse : tandis qu'il semble plausible qu'une agence de presse puisse fournir un service de base économiquement viable en allemand pour la partie germanophone de la Suisse, l'exiguïté des marchés romands et de la Suisse italienne empêche a priori la couverture des coûts de services similaires destinés aux régions francophone et italophone de la Suisse. Si l'on attend d'une agence de presse nationale qu'elle propose des services équivalents dans les trois langues nationales, un soutien public devient indispensable.

Comme rappelé dans le premier scénario, le soutien actuellement accordé par le DETEC à Keystone-ATS pour son service de base destiné aux radios locales et télévisions régionales au bénéfice d'une concession avec quote-part de la redevance est plafonné à 4 millions de francs suisses par année, conformément à l'art. 44a ORTV. Dans le cadre du train de mesures en faveur des médias, qui sert de base à l'élaboration du deuxième scénario, il avait été question d'augmenter ce soutien à 5, voire 6 millions de francs par année.

À l'autre bout de l'échelle, il est difficile d'estimer les coûts que pourrait engendrer la prise en charge des services destinés aux médias locaux dans le cadre d'un mandat de prestation de service public, tel que décrit dans le troisième scénario, le tout dépendant de la future définition des prestations prises en compte. L'unique référence concrète est fournie par Keystone-ATS dans les rapports livrés à l'administration fédérale dans le cadre de son accord avec le DETEC. Selon ces chiffres, les services de base textuels coûtent environ 20-22 millions de francs par année. Il convient cependant de garder à l'esprit que cette estimation prend en compte les frais directs et les frais communs, et que les premiers sont influencés par la rentabilité des prestations, tandis que les frais communs n'évoluent pas au même rythme que le chiffre d'affaires. De plus, les chiffres actuels ne prennent pas encore assez en compte les fluctuations probables liées à l'inflation. En définitive, la détermination des coûts engendrés par la prise en charge des prestations de service public de l'agence de presse nationale dépendra de la définition des pourtours du mandat de prestation et de la décision quant à la participation à ces frais attendue de la part des bénéficiaires de ces prestations.

Actuellement, le soutien à l'agence de presse nationale est financé au moyen de la redevance de radio-télévision, vu que les prestations subventionnées de Keystone-ATS sont censées promouvoir l'accomplissement du mandat de prestation des radios locales et télévisions régionales concessionnées touchant une quote-part de la redevance (art. 68a al. 1 lit. b LRTV). Dans la mesure où dans tous les cas, vu la situation actuelle au niveau de la Constitution fédérale (art. 93 Cst.), les services subventionnés d'une agence de presse nationale ne devraient bénéficier uniquement qu'aux médias électroniques, il semblerait logique d'en rester à cette source de financement et de couvrir les futures dépenses en faveur d'une agence de presse nationale au moyen de la redevance de radio-télévision. Telle avait été la solution prônée par le train de mesure en faveur des médias.

L'avantage du financement au moyen de la redevance de radio-télévision réside dans le fait qu'il sauvegarde une certaine distance par rapport au monde politique et renforce par conséquent l'indépendance des médias, ce qui est d'autant plus important dans la mesure où un acteur des médias est majoritairement tributaire de ce financement. Un autre avantage de la redevance de radio-télévision est que son adaptation aux nouveaux besoins est relativement aisée (réexamen régulier du montant de la redevance par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 68a LRTV).

Le pourcentage alloué par la Confédération à l'agence de presse devrait dans tous les cas faire l'objet d'une décision législative des instances en place. À cet égard, il convient de rappeler qu'une telle aide financière doit respecter les principes énoncés dans la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides

³⁵ Cette solution a notamment été décriée lors de la procédure de consultation du projet de loi sur les médias électroniques (Rapport consultation, p. 10), disponible sous www.ofcom.admin.ch > L'OFCOM > Organisation > Bases légales > Consultations > Consultation sur la nouvelle loi sur les médias électroniques.

Scénarios concernant la diffusion des services des agences de presse

financières et les indemnités (LSu³⁶), tels que l'exigence de l'intérêt public et le principe de subsidiarité du financement étatique, et présuppose donc un apport financier adéquat de la part des bénéficiaires de la prestation soutenue.

³⁶ RS 616.1.