

06.425

**Initiative parlementaire
Encouragement de la presse par une participation
aux frais de distribution**

**Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national**

du 15 février 2007

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

15 février 2007

Pour la commission:

Le président, Andreas Gross

Condensé

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) se penche sur la diversité de la presse depuis la fin des années 90 déjà. Elle est convaincue que la variété du marché de la presse revêt une importance capitale sur les plans démocratique et institutionnel. Or, cette variété est précisément menacée aux niveaux local et régional, où les petits éditeurs en particulier luttent pour leur survie. Un projet de la CIP-N qui visait à l'élaboration d'une disposition constitutionnelle sur les médias a été rejeté par le Conseil des Etats. En conséquence, il n'existe toujours pas de base constitutionnelle concernant l'encouragement direct et ciblé de la presse locale et régionale.

Les taxes postales préférentielles prévues par la loi sur la poste, encore en vigueur jusqu'à la fin 2007, constituent la seule forme d'encouragement étatique indirect de la presse; elles sont donc essentielles pour les petits éditeurs notamment. Considérant la future élaboration d'une base constitutionnelle concernant l'encouragement direct de la presse, lequel permettra d'affecter les moyens disponibles de manière ciblée, l'Assemblée fédérale a limité la durée du système d'aide indirecte à la fin 2007.

Tant que la base constitutionnelle d'un encouragement direct fait défaut, il n'est d'autre solution que de recourir à l'ancien système. Cependant, à la fin 2005, le public a été informé que le Conseil fédéral n'entendait pas mettre en œuvre une motion du Parlement qui visait à élaborer les bases légales permettant de reconduire le système de réduction des coûts de transport. C'est pourquoi la CIP-N a élaboré elle-même les bases légales nécessaires. Elle est consciente qu'un système d'encouragement indirect de la presse n'est pas le plus approprié, mais la survie de nombreux petits éditeurs en dépend.

La présente proposition vise à maintenir le système actuel, selon lequel la Poste applique des prix préférentiels fixés indépendamment de la distance pour le transport de journaux et de périodiques vendus par abonnement, en vertu de quoi la Confédération l'indemnise jusqu'à concurrence de 60 millions de francs par année. La Poste sera en outre tenue de conserver le système tarifaire en vigueur. Au chapitre des nouveautés, il est désormais prévu que la Confédération tienne 20 millions de francs par année à la disposition de la Poste afin que cette dernière accorde des rabais supplémentaires sur le transport des titres à faible tirage.

Cette disposition s'inspire donc de l'ancien système, dont elle ne corrige pas tous les défauts. Elle constitue pourtant l'unique façon de garantir aux petits éditeurs qu'ils pourront toujours bénéficier de rabais après 2007. Néanmoins, le présent rapport trace aussi les contours d'un modèle tenant compte de rabais octroyés pour la distribution matinale. La mise en œuvre de celui-ci demanderait toutefois plus de temps, raison pour laquelle il convient de le considérer comme de la musique d'avenir. La validité du présent projet est donc limitée à la fin 2014.

Rapport

1 Genèse du projet

L'art. 15 de la loi fédérale sur la poste (RS 783.0) dispose que la Poste applique des prix préférentiels pour le transport de journaux et de périodiques en abonnement. La Confédération indemnise la Poste pour les coûts non couverts résultant de l'octroi de prix préférentiels à raison de 80 millions de francs par année. La validité de cette disposition est limitée à la fin 2007.

Inscrit dans la loi au cours des années 90, le système d'encouragement indirect de la presse au moyen de taxes postales préférentielles a toujours été en proie à la critique. Outre plusieurs actions, restées vaines, visant à lui apporter des améliorations ponctuelles, il y a aussi eu des tentatives de changement fondamental passant par l'élaboration d'une base constitutionnelle concernant l'encouragement direct de la presse. La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a élaboré un projet allant dans ce sens (FF 2003 4841), qui a été adopté par le Conseil national (Bull. off. 2003 N 1438), mais rejeté par le Conseil des Etats (Bull. off. 2004 E 553).

L'idée de remplacer le système d'encouragement indirect de la presse au moyen de taxes postales préférentielles par un système d'encouragement direct a donc été lettre morte. Toutefois, en prévision d'un tel remplacement, l'encouragement indirect inscrit dans la loi sur la poste a été assorti d'une date-butoir. Le présent projet vise à reconduire au moins l'encouragement indirect de la presse au moyen de taxes postales préférentielles, faute de quoi les petits éditeurs en particulier seront confrontés à de sérieuses difficultés à partir de 2008.

Les pages qui suivent exposent l'histoire des taxes postales préférentielles, ainsi que celui des efforts déployés en vue d'élaborer une base constitutionnelle concernant l'encouragement direct de la presse ou d'améliorer le système d'encouragement indirect de la presse.

1.1 Genèse de l'art. 15 de la loi sur la poste

Le modèle de tarif encore valable jusqu'à la fin 2007, qui est fonction de la «fréquence de parution», a été mis en vigueur par le Conseil fédéral le 1^{er} février 1991. D'après ce modèle, certains produits de presse bénéficient d'un traitement privilégié s'agissant des frais d'acheminement. Le principal critère de fixation des prix réside dans la «fréquence de parution», l'intention étant d'encourager notamment les quotidiens ainsi que les journaux locaux et régionaux.

Avant l'entrée en vigueur de la loi sur les télécommunications, en 1992, les coûts non couverts du service de transport des journaux par la poste étaient financés indirectement par les recettes dégagées par le secteur des télécommunications de l'entreprise des PTT. Cela n'étant plus possible par la suite, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale, le 20 avril 1994, un message concernant la modification de la loi sur le Service des postes (FF 1994 II 853) en vue de créer une base légale pour l'indemnisation des prestations de service public de la Poste concernant

l'acheminement des journaux. La révision correspondante de la loi sur le Service des postes est entrée en vigueur en 1996.

Ce système d'encouragement indirect de la presse a été transposé pratiquement tel quel, au 1^{er} janvier 1998, dans la loi sur la poste et dans l'ordonnance sur la poste (OPO; RS 783.01).

1.2 Projet de la CIP-N visant à l'élaboration d'une disposition constitutionnelle sur les médias, du 2 juillet 1999

A la fin des années 90, la CIP-N a relancé la discussion qui avait été amorcée dans les années 70 à propos de l'élaboration d'une disposition constitutionnelle sur les médias. Une telle disposition, consacrée à la presse ou aux médias, permettrait d'encourager la diversité de la presse au moyen de différents outils.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une initiative de commission, la CIP-N a mis en consultation, le 2 juillet 1999, un projet qui proposait deux nouvelles dispositions constitutionnelles. D'une part, un article consacré à la politique des médias en général devait donner à la Confédération la compétence d'encourager la qualité du travail journalistique, la formation professionnelle et la formation continue, ainsi que la recherche dans le domaine des médias. D'autre part, un article consacré spécifiquement à la presse donnait à la Confédération la compétence de favoriser la diversité et l'indépendance de la presse. A cet effet, la Confédération devait pouvoir légiférer pour favoriser la distribution des produits de presse et pour préserver la diversité des informations et des opinions lorsqu'elle serait menacée par des positions dominantes.

La consultation a toutefois montré que seules quelques-unes des mesures proposées étaient accueillies favorablement. En l'occurrence, l'une des rares mesures sur lesquelles s'est établi un certain consensus a été l'encouragement de la distribution des produits de presse (notamment les tarifs préférentiels pour l'acheminement postal).

La CIP-N a chargé une sous-commission de se concentrer sur ces quelques mesures et d'élaborer un projet en fonction de celles-ci.

1.3 Etude Ecoplan, du 31 juillet 2001

Indépendamment des travaux de la CIP-N, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'analyser l'efficacité des tarifs préférentiels consentis pour l'acheminement des journaux. Dans ce contexte, le DETEC a confié un mandat au bureau d'études Ecoplan, qui a présenté, le 31 juillet 2001, un rapport consacré à la révision des mesures d'encouragement de la presse et à l'évaluation de l'indemnisation des prestations de service public de la Poste concernant l'acheminement des journaux. Cette étude estimait que les instruments actuels étaient insuffisants, aussi bien pour encourager la presse locale et régionale que pour encourager les quotidiens et les hebdomadaires suprarégionaux. Les auteurs de l'étude concluaient que seule une

aide directe permettrait d'encourager la presse locale et régionale de manière durable.

1.4 Mise en consultation du projet de modification de l'ordonnance sur la poste, du 27 mars 2002

Sur la base de l'art. 15 de la loi sur la poste, le Conseil fédéral a mis en consultation, le 27 mars 2002, un projet de révision partielle de l'ordonnance sur la poste. Son objet était d'apporter des améliorations ponctuelles au système existant (caractérisé par un saupoudrage de subventions) et de réaliser des économies. Il était notamment prévu d'abandonner les tarifs spéciaux consentis aux produits de presse tirés à plus de 300 000 exemplaires et de limiter l'aide aux produits de presse paraissant au moins une fois par semaine. En revanche, les aides à la presse régionale et locale devaient être améliorées grâce à l'augmentation du rabais sur les prix de base et à l'application sans condition du tarif spécial.

Prenant acte des réactions négatives enregistrées dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral a renoncé à cette révision de l'ordonnance sur la poste. Les critiques émanaient notamment de l'association Presse suisse et des organisations d'utilité publique.

1.5 Réduction des subventions de 100 à 80 millions de francs dans le cadre du Programme d'allégement 2003

Après avoir renoncé à réviser l'ordonnance sur la poste, le Conseil fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale, dans son message du 30 septembre 2002 à l'appui de mesures visant à alléger les finances fédérales (02.067 PA 03, FF 2002 6482), une modification de la loi sur la poste (LPO) visant, d'une part, à réduire les subventions accordées par la Confédération au titre des taxes postales préférentielles en les faisant passer de 100 à 80 millions de francs et, d'autre part, à appliquer cette disposition jusqu'à l'entrée en vigueur de «nouvelles dispositions sur l'aide à la presse» – que la CIP-N serait chargée d'élaborer –, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2007. Dans les faits, le texte de loi a été maintenu dans ses grandes lignes: les deux seules modifications apportées ont concerné le montant des subventions et la durée d'application de l'art. 15 LPO. Quant aux économies, elles devaient être réalisées grâce à une augmentation modérée des tarifs postaux et à la prise en compte dans l'ordonnance sur la poste d'un seuil (500 000 abonnés) au-dessus duquel les subventions ne seraient plus accordées.

A la session d'hiver 2002, les Chambres fédérales ont approuvé ces modifications de l'art. 15 LPO (Bull. off. 2002 N 1742 ss; Bull. off. 2002 E 1152 ss), qui ont pris effet en 2004.

1.6

Projet de la CIP-N visant à l'élaboration d'une base constitutionnelle concernant l'encouragement direct de la presse, du 3 juillet 2003 (03.448)

Parallèlement aux discussions portant sur la réduction des subventions fédérales versées au titre des taxes postales préférentielles, la CIP-N a préparé un projet de disposition constitutionnelle visant à mettre en place un système d'aide directe à la presse, censé remplacer celui des taxes postales préférentielles après 2007. Le 3 juillet 2003, la commission a soumis à son conseil un nouvel article constitutionnel sur la politique des médias, qui devait conférer à la Confédération la compétence d'encourager la diversité et l'indépendance des médias (FF 2003 4841). Aux termes de cette disposition, la Confédération serait désormais habilitée à encourager directement les produits de presse répondant à certains critères.

Alors que le Conseil national avait approuvé le projet le 23 septembre 2003, par 78 voix contre 53 (Bull. off. 2003 N 1438), le Conseil des Etats a décidé le 4 octobre 2004 de rejeter l'entrée en matière (Bull. off. 2004 E 553). Au cours de la procédure d'élimination des divergences, le Conseil national s'est rallié à cette décision de non-entrée en matière (Bull. off. 2005 N 417).

1.7

Motion de la CIP du Conseil des Etats visant au maintien d'un système de participation aux frais de distribution, du 17 août 2004 (04.3433)

A la suite de la décision de non-entrée en matière sur le projet de la CIP-N, le Conseil des Etats a approuvé à l'unanimité une motion de sa commission visant à poursuivre l'encouragement de la diversité de la presse écrite par une participation ciblée aux frais de distribution tout en améliorant le système existant (Bull. off. 2004 E 559). Le Conseil national a approuvé cette motion le 17 mars 2005, par 74 voix contre 62 (Bull. off. 2005 N 422).

Texte de la motion:

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un projet de base légale pour l'encouragement de la diversité de la presse écrite par une participation ciblée aux frais de distribution. Les défauts du système en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2007 sont à éliminer, et les divers distributeurs doivent être pris en compte. Il s'agit en particulier de tenir compte de l'importance de la presse écrite pour la formation démocratique de l'opinion aux niveaux national, cantonal, régional et local.

Le 21 décembre 2005, après avoir examiné plusieurs options (voir ch. 1.8.2.2), le Conseil fédéral a annoncé par communiqué de presse qu'il ne soumettrait pas de propositions de mise en œuvre de la motion aux conseils, mais qu'il proposerait de la classer. Ce faisant, le Conseil fédéral n'a pas exécuté un mandat de l'Assemblée fédérale au sens de l'art. 120, al. 1, de la loi sur le Parlement. Pour l'Assemblée fédérale et ses organes, la question s'est donc posée de savoir comment elle devait réagir à ce manquement.

1.8 Elaboration par la CIP-N d'un projet concernant la participation aux frais de distribution

1.8.1 Décision d'élaborer une initiative de commission

A la même époque, Rudolf Joder (UDC, BE) a déposé une initiative parlementaire auprès de la CIP-N (05.413 Maintenir la diversité de la presse pour son rôle dans le débat démocratique). Ladite initiative visait également à l'application de taxes postales préférentielles, mais sans indemnisation de la Poste par la Confédération.

La CIP-N a donc réfléchi à la marche à suivre, compte tenu de ce que le Conseil fédéral n'entendait pas mettre œuvre la motion citée au ch. 1.7. Comme il y avait urgence (le subventionnement des taxes postales préférentielles prenant fin au terme de l'année 2007), la CIP-N a décidé le 23 février 2006 d'élaborer elle-même, au moyen d'une initiative de commission, les bases légales permettant aux petits éditeurs en particulier de bénéficier de taxes postales préférentielles après 2007. Ayant reçu la garantie que sa proposition serait étudiée dans le cadre de la mise en œuvre de cette dernière initiative, Rudolf Joder a retiré la sienne.

Réunie le 6 mars 2006, la CIP du Conseil des Etats a approuvé par 9 voix contre 0, et 1 abstention, la décision de son homologue du Conseil national de lancer une initiative de commission. La CIP-N a alors chargé une sous-commission¹ d'élaborer le projet en question.

1.8.2 Travaux de la sous-commission «Encouragement de la presse»

1.8.2.1 Modèle éditeurs/poste

A sa première séance, le 27 juin 2006, la sous-commission «Encouragement de la presse» a reçu des représentants de la Poste et de l'association Presse suisse afin qu'ils lui fassent part de leur façon d'envisager le maintien de l'encouragement indirect de la presse. Les éditeurs et la Poste ont alors proposé un modèle à deux volets. Premièrement, il s'agirait d'appliquer des prix fixés indépendamment de la distance aux journaux et aux périodiques vendus par abonnement. Deuxièmement, des rabais seraient accordés aux titres à faible tirage.

Ledit modèle résulte d'un nouveau tarif négocié entre la Poste et les éditeurs, qui repose sur les critères «indépendamment de la distance» et «en tenant compte des coûts». Plusieurs calculs de la Poste indiquent que les coûts supplémentaires induits par la distribution au tarif unique dans les régions faiblement peuplées sont d'environ 58 millions de francs par année. Or, il faut compter en plus 20 millions de francs pour l'encouragement spécifique des titres à faible tirage, en fonction de critères qui restent à fixer par le Conseil fédéral du point de vue de la politique de la presse. La Confédération indemniserait ainsi la Poste à raison de 80 millions de francs par année.

¹ Engelberger (prés.), Fluri, Gross Andreas, Joder, Leuenberger-Genève, Lustenberger, Roth-Bernasconi, Schibli, Weyeneth

1.8.2.2 Options examinées par le Conseil fédéral

En outre, sur mandat de la sous-commission, le DETEC a établi un document qui présente les options discutées par le Conseil fédéral, lesquelles sont au nombre de cinq:

1. Renoncer à l'élaboration d'un projet: vu les efforts demeurés vains à ce jour d'améliorer les effets du système, et eu égard à la situation financière de la Confédération, le Conseil fédéral propose d'abandonner l'encouragement indirect de la presse à la fin 2007, sans le remplacer.
2. Fixer un tarif unique, sans subventions: le tarif unique applicable aux journaux et aux périodiques vendus par abonnement, dont l'approbation préalable est requise, est inscrit dans la loi sur la poste. En revanche, il convient de renoncer aux subventions et de conserver, à peu de choses près, les tarifs aujourd'hui en vigueur. Cette option correspond à la teneur de l'initiative parlementaire Joder.
3. Fixer un tarif unique, sans indemnisation, limité à la presse politique: le tarif unique est également inscrit dans la loi sur la poste, mais la presse politique est la seule à en bénéficier. A cet égard, les critères d'octroi sont à redéfinir.
4. Fixer un tarif unique, avec une indemnité de 20 millions de francs: comme dans les options 2 et 3, le tarif unique est inscrit dans la loi, la Confédération indemnise la Poste à raison de 20 millions de francs par année. La Poste et les éditeurs fournissent également 20 millions de francs chacun afin que les 60 millions demandés par la Poste au titre des coûts non couverts soient atteints.
5. Fixer un tarif unique, assorti de rabais supplémentaires sélectifs et de subventions fédérales s'élevant à 80 millions de francs, selon le modèle éditeurs/poste et le nouveau système tarifaire qui en résulte.

En analysant ces différentes options, le Conseil fédéral a conclu qu'aucune solution n'était susceptible de rassembler une majorité de suffrages, qui plus est en produisant les effets escomptés en matière d'encouragement de la diversité de la presse et en tenant compte du mandat d'économiser confié par le Parlement. Eu égard à ce mandat explicite, le Conseil fédéral a estimé qu'il ne pouvait pas assumer la responsabilité d'une nouvelle subvention arrosoir, d'autant plus que les fonds supplémentaires requis devraient être économisés sur un autre poste en raison du frein à l'endettement. Le Conseil fédéral a donc décidé de mettre fin au système d'encouragement indirect de la presse au terme de l'année 2007 (option 1). Comme la distribution sur l'ensemble du territoire des journaux et des périodiques vendus par abonnement fait toujours partie du service universel postal, la desserte n'étant donc pas menacée, le Conseil fédéral est d'avis qu'il est à même d'assumer cette décision.

1.8.2.3 Elaboration de plusieurs propositions au sein de la sous-commission

Après avoir pris acte de ces options, la sous-commission a décidé de charger le secrétariat et l'administration d'élaborer plusieurs propositions: l'une devrait respecter le modèle des éditeurs et de la Poste, tandis que d'autres devraient prévoir des

modes de financement différents. Par ailleurs, décision a été prise de demander aussi l'avis des représentants de la «communauté d'intérêt presse associative» (CI presse associative).

1.8.2.4 Propositions de la CI presse associative

Réunie le 22 août 2006, la sous-commission a commencé par auditionner des représentants de la CI presse associative. Ceux-ci proposent de conserver le système tarifaire actuel, au moins pendant une période transitoire. Selon le système en vigueur, de nombreuses organisations à but non lucratif bénéficient de taxes préférentielles qui sont capitales pour elles. Par ailleurs, les représentants de la CI presse associative approuvent la proposition des éditeurs et de la Poste de prévoir en plus des rabais spéciaux pour la presse à faible tirage. Ils considèrent en outre qu'il est opportun d'indemniser la Poste dans la mesure où ses coûts non couverts excèdent les bénéfices provenant du service universel.

1.8.2.5 Décision de conserver le système actuel en y ajoutant un encouragement spécifique des titres à faible tirage

Différentes propositions ont donc été soumises à la sous-commission, dont la grande majorité des membres étaient unanimes quant aux conditions générales à réunir:

1. conserver le système des taxes postales préférentielles à partir du 1^{er} janvier 2008, sans interruption, pour que les éditeurs jouissent d'une certaine sécurité en matière de planification;
2. ne pas imposer de conditions financières supplémentaires à la Poste;
3. continuer à faire bénéficier la petite presse associative de tarifs préférentiels;
4. encourager dorénavant aussi les titres à faible tirage de la presse régionale et locale, conformément à la proposition des éditeurs et de la Poste.

Ces conditions générales ont conduit la sous-commission à présenter le modèle décrit sous ch. 2.2, qui s'inspire largement de la réglementation actuelle. Certains effets secondaires de ce système ne la satisfaisant pas encore, la sous-commission a cherché des solutions innovantes. Elle regrettait par exemple que la presse associative à grand tirage émanant d'organisations qui ne sont pas d'utilité publique continue à bénéficier aussi de tarifs préférentiels. Cependant, il a vite été évident que, d'une part, il serait difficile de développer un système basé sur de nouveaux critères dans le délai imparti et que, d'autre part, seule la prise en considération des gros clients permet l'encouragement des petits clients.

Le système des taxes postales préférentielles se voit adresser un autre reproche, et à juste titre: il néglige la distribution matinale, qui gagne toujours en importance. La sous-commission a donc élaboré une option en ce sens. Cependant, comme elle doute que sa réalisation soit possible en temps voulu, elle la considère surtout comme une solution à retenir pour l'avenir.

1.8.3 Examen du projet par la CIP-N et organisation d'une procédure de consultation

Réunie le 20 octobre 2006, la CIP-N a examiné l'avant-projet d'acte élaboré par la sous-commission. Elle l'a approuvé par 19 voix contre 2 et a décidé d'organiser une procédure de consultation.

1.8.4 Résultats de la consultation et approbation du projet à l'intention du conseil

Le 15 février 2007, la commission a pris acte des résultats de la consultation et approuvé, par 15 voix contre 6 et 1 abstention, le projet à l'intention du conseil.

Le projet a reçu un accueil favorable puisque, sur 99 participants à la consultation, ils ont été 80, dont 18 cantons, 2 partis (PDC et PS) et 11 petits éditeurs, à en approuver le principe. La CIP a toutefois noté que cet écho s'accompagnait souvent d'un certain scepticisme. De nombreux participants ont déclaré qu'ils approuvaient le projet uniquement parce qu'il n'y avait pas d'alternative et qu'il était urgent d'agir. Il n'est donc pas surprenant que le modèle présenté au ch. 2.4, considéré comme de la musique d'avenir, ait suscité l'intérêt de plusieurs d'entre eux.

Néanmoins, le projet a été nettement rejeté par 9 participants, dont 4 cantons (BS, AI, AG et NE), l'UDC et economiesuisse. Leurs arguments relèvent aussi bien de la politique financière que de la politique économique. Ces opposants jugent par exemple qu'il est irresponsable de fixer une subvention d'une telle ampleur. A leurs yeux, en outre, l'encouragement de la presse n'incombe pas à l'Etat, d'une part, et il provoque des distorsions de concurrence et une paralysie structurelle, d'autre part.

Neuf autres participants ont approuvé le projet tout en émettant quelques réserves. Parmi eux, la Poste, l'association Schweizer Presse et l'association Presse Suisse critiquent le modèle tarifaire de la CIP sur lequel repose le rabais de base. Elles rejettent en outre l'orientation proposée, à savoir le statu quo, et souhaitent davantage de marge de manœuvre dans l'élaboration des tarifs. D'après elles, le niveau actuel des prix ne pourra pas être maintenu à long terme. La suppression de la prime de fidélité à elle seule les obligerait déjà à adapter leurs tarifs. Elles estiment donc que la préférence devrait aller au système tarifaire proposé par la Poste et les éditeurs, qui est plus flexible. Dans sa prise de position, l'association Presse Suisse mentionne toutefois que le modèle tarifaire a été controversé en interne. Cette situation et le grand nombre de participants qui se sont prononcés en faveur du maintien du niveau actuel des prix constituent pour la CIP un motif suffisant pour s'en tenir aux prix finaux actuels, d'autant plus que la Confédération continuera de consacrer un montant considérable à cette forme d'aide.

Par ailleurs, 5 participants (ZH, LU, BS, BL et le PRD) souhaitent que la disposition soit limitée dans le temps au cas où elle serait adoptée, le PRD évoquant un délai de 5 ans. Pour eux, le projet doit être considéré comme une solution transitoire, adoptée en attendant mieux. La commission partage cet avis. Selon elle, il convient de prévoir un délai de 7 ans afin de favoriser la recherche d'une meilleure solution, ce qui permettra en outre d'accumuler suffisamment d'expériences basées sur le système proposé.

Lors de la consultation, la controverse a notamment porté, comme on s'y attendait, sur les critères d'encouragement, que ce soit par rapport à l'octroi de prix fixés indépendamment de la distance ou par rapport aux rabais supplémentaires. En ce qui concerne l'octroi de prix fixés indépendamment de la distance, la commission estime toujours que l'art. 38 de l'ordonnance sur la poste doit autant que possible être maintenu sans interruption. En effet, envisager une révision de cette disposition qui soit satisfaisante pour tout le monde équivaldrait à résoudre la quadrature du cercle. Quant aux conditions qu'elle a posées pour les rabais supplémentaires, la commission considère toujours qu'elles sont appropriées. Elle a noté à ce propos que 14 participants, dont le PS, l'association Schweizer Presse et 8 petits éditeurs rejetaient la prise en considération des réseaux de têtes parce qu'ils tiennent à conserver une diversité des éditeurs. La commission est d'avis que les éditeurs de titres à grand tirage qui lancent un titre régional au sein d'un réseau de têtes pourraient constituer une menace pour les petits éditeurs. C'est pourquoi elle a ajouté au ch. 2.2.2 du présent rapport que les titres paraissant au sein d'un réseau de têtes dont le titre principal dépasse un certain tirage global, restant à définir, ne bénéficieraient pas de mesures d'encouragement.

Seules quelques voix éparses se sont ralliées aux propositions des minorités.

1.8.5 Avis de la Commission des finances

Le 20 octobre 2006, la Commission des finances du Conseil national a été invitée à prendre position sur le projet de consultation. La Commission des finances a traité l'objet lors de sa séance du 2 février 2007. Par 12 voix contre 11, et 1 abstention, elle a rejeté le projet. La majorité de la Commission des finances a dénoncé le fait que le système actuel profitait davantage aux grands éditeurs qu'aux petits. En outre, elle a estimé que la diversité des titres ne garantissait pas la diversité des contenus. Enfin, l'état des finances de la Confédération ne permettrait pas de reconduire le système actuel. Selon la minorité de la Commission des finances, le système en vigueur représenterait l'unique possibilité à court terme de maintenir le soutien accordé à la presse locale et régionale. La minorité a notamment salué la proposition visant à introduire des rabais supplémentaires pour le transport des journaux et des périodiques à faible tirage qui sont vendus en abonnement.

La CIP a pris acte du co-rapport de la Commission des finances le 15 février 2007. Elle maintient toutefois à l'unanimité sa décision d'entrer en matière.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Exigences de l'encouragement indirect de la presse

Les délibérations relatives à la motion 04.3433 (Encouragement de la presse par une participation aux frais de distribution) ont mis en évidence certains points qu'il s'agit de prendre tout particulièrement en considération dans un modèle d'encouragement indirect de la presse par une participation aux frais de distribution, à savoir:

- le tarif unique est inscrit dans la loi afin que les régions de montagne et les régions périphériques, ainsi que les titres à plus faible tirage de la presse locale et régionale, soient préservées;

- le DETEC approuve le tarif;
- la presse associative bénéficie aussi des prix préférentiels (sauf la «grande» presse associative comprenant des titres comme ceux de Migros, de Coop et du TCS);
- les primes de fidélité, qui compliquent l'accès à la distribution matinale pour les petits éditeurs, sont supprimées.

Dans le texte de la motion, il est aussi question de tenir compte des divers distributeurs. Cette éventualité pourrait se révéler intéressante, notamment dans la perspective de nouveaux réseaux de distribution matinale. La façon la plus simple et la plus efficace d'envisager cette disposition serait que la Confédération indemnise directement les éditeurs, qu'ils recourent à la distribution matinale et/ou à la distribution régulière. Pour ce faire, il faudrait toutefois une base constitutionnelle: en créer une était précisément le but de l'objet 03.448, déposé par la CIP-N, dont le Conseil des Etats a rejeté l'entrée en matière. Une autre possibilité serait que la Confédération indemnise les fournisseurs de services postaux pour l'octroi de rabais d'acheminement en tenant compte, outre de la Poste, des organisations de distribution privées. Dans ce cas, celles-ci seraient soumises à un régime de concession – comparable à celui qui concerne le transport des paquets ou des lettres de plus de 100 g.

Cependant, ce système serait totalement inédit et il ouvrirait la porte à de nombreuses questions. Par exemple, il faudrait savoir si des fournisseurs privés seraient intéressés par la distribution matinale, et le cas échéant à quelles conditions. Voilà pourquoi le système des taxes postales préférentielles doit être maintenu en priorité. Cette approche présente toutefois un inconvénient: seule la distribution normale par la Poste est subventionnée, alors que la part des journaux et des périodiques vendus par abonnement qui sont distribués ainsi s'amenuise. C'est pourquoi une option inédite a été élaborée: outre les taxes postales préférentielles, elle prévoit un système incluant d'autres distributeurs, qui pourraient également proposer la distribution matinale (voir ch. 2.4).

2.2 Grandes lignes du modèle choisi

2.2.1 Forme du modèle au niveau de la loi

Actuellement, les journaux et les périodiques vendus par abonnement bénéficient de prix préférentiels en vertu de l'art. 15 de la loi sur la poste. Un élément essentiel de ces prix préférentiels tient dans le fait qu'ils sont fixés indépendamment de la distance. Les tarifs sont établis en fonction des critères mentionnés dans la loi sur la poste et précisés dans l'ordonnance sur la poste. Comme ce système subventionne aussi les titres à grand tirage, il est souvent critiqué et affublé du nom de «système arrosoir». Pourtant, justement parce qu'il inclut les titres à grand tirage, ce système garantit une certaine stabilité. Les grands et les petits éditeurs, tout comme la presse associative, sont satisfaits des tarifs qui en découlent; les taxes préférentielles représentent même un élément vital de la survie économique de certains petits éditeurs.

C'est pourquoi la présente option propose de conserver provisoirement, soit au plus jusqu'à la fin 2014, le système des taxes postales préférentielles, sur la base d'un tarif unique, pour tous les journaux et les périodiques vendus par abonnement. La loi obligera la Poste à appliquer des prix fixés indépendamment de la distance et

conformes aux tarifs aujourd'hui en vigueur, la tarification future tenant compte du renchérissement général. De cette manière, les tarifs actuels seront toujours garantis pour l'essentiel, ce qui représentera pour les éditeurs une grande sécurité en termes de planification et d'attentes. C'est là un énorme avantage par rapport au modèle éditeurs/poste, qui se fonde sur un nouveau modèle de tarif, moins transparent. Sur la base de premières estimations faites par la Poste à ce sujet, il apparaît que les représentants de la presse associative à faible tirage seraient les grands perdants du modèle éditeurs/poste: d'une part, des concessions ont dû être faites aux grands éditeurs afin qu'ils restent à bord et qu'ils ne donnent pas leur préférence à des tarifs contractuels (en 2005 déjà, la Poste avait dû accorder aux grands éditeurs des réductions tarifaires de l'ordre de plusieurs millions de francs), d'autre part, des avantages spéciaux doivent être garantis aux petits éditeurs. Puisque le critère du poids, applicable dans le système en vigueur, est supprimé, ce sont les journaux à faible tirage des associations, des partis et des organisations à but non lucratif qui doivent s'attendre à des augmentations de prix parfois importantes. Toutefois, ces organes contribuent aussi à la diversité de l'opinion politique et, à ce titre, ils ne doivent pas être les perdants d'un nouveau système. Leur existence dépend de ce que les prix de distribution actuels n'augmentent pas trop.

Afin que l'importance de la presse associative dans le système d'encouragement indirect de la presse puisse être mieux évaluée, la Poste a été priée de fournir des chiffres sur la part représentée par la presse associative dans le montant consacré à l'encouragement (60 millions de francs par année pour la distribution au tarif unique sur l'ensemble du territoire). La réponse de la Poste, du 22 septembre 2006, révèle qu'il est difficile de distinguer les titres de la presse associative des autres titres. En effet, la proportion varie considérablement suivant le sens qui est donné à l'expression «presse associative»: si l'on s'en tient à une définition stricte, limitée aux 60 titres environ que regroupe la CI presse associative, la somme attribuée au titre de l'encouragement s'élève à 1,02 million de francs. En revanche, si l'on étend la définition à tous les titres généralistes et à ceux qui traitent de domaines tels que la religion, la musique, le sport, la politique ou le monde du travail, ce sont 31 millions qui reviennent à la presse associative.

Pour qu'elle puisse appliquer les prix fixés indépendamment de la distance selon le système actuel, la Poste doit être indemnisée à raison de 60 millions de francs par année au maximum. Ce montant correspond à peu près aux coûts non couverts déclarés par la Poste pour l'acheminement, indépendamment de la distance, de journaux et de périodiques vendus par abonnement.

Dans le cas présent, le système du tarif unique est toutefois complété par un élément d'encouragement spécifique de la presse, dont les coûts sont également pris en charge par la Confédération. Comme dans la proposition émanant des éditeurs et de la Poste, la loi dispose que les titres à faible tirage bénéficient d'une aide supplémentaire afin de maintenir une presse régionale et locale diversifiée. Cette disposition vise à atteindre le véritable objectif de l'encouragement de la presse. A cet effet, la Confédération indemnise la Poste à raison d'un forfait de 20 millions de francs par année, une somme qui permet d'obtenir des résultats notables et qui est considérable en comparaison internationale. L'Autriche, par exemple, est passée en 2002 d'un système d'encouragement indirect de la presse à un système d'encouragement direct. Depuis, ce sont environ 12 millions d'euros qui sont à la disposition de l'encouragement direct de la presse chaque année – situation comparable à celle du Portugal. En outre, le critère du tarif unique sans indemnisation est demeuré inchangé. Le

modèle appliqué en Suède, lequel comprend différents prestataires, dispose d'une somme annuelle d'environ 9 millions d'euros.

Quant à la «prime de fidélité», prévue par les dispositions légales encore applicables jusqu'à la fin 2007, elle sera supprimée. L'avant-dernière phrase de l'actuel art. 15, al. 1, précise que la Poste tient compte en outre de la proportion du tirage dont le transport lui est confié. Concrètement, cela consiste à opérer une réduction sur le prix individuel de distribution lorsque 50 % au moins du tirage est confié à la Poste en vue de son acheminement. Pour les petits éditeurs, cette «prime de fidélité» se révèle parfois être à double tranchant: elle les empêche de confier la distribution matinale d'une partie de leur tirage à des organisations privées.

2.2.2 Forme de l'ordonnance

L'ordonnance doit spécifier deux éléments: d'une part, les critères aujourd'hui en vigueur pour l'application générale de prix préférentiels fixés indépendamment de la distance, et, d'autre part, les titres à faible tirage qui bénéficieront de l'encouragement supplémentaire. Pour ce faire, il est possible de s'appuyer sur la proposition des éditeurs et de la Poste.

Les critères valables actuellement pour l'octroi de prix préférentiels sont définis à l'art. 38 de l'ordonnance sur la poste. Bien qu'ils puissent faire l'objet de critiques, il s'agit de les conserver pour que les intéressés jouissent d'une certaine sécurité en matière de planification et d'attentes, et pour que l'encouragement de la presse soit poursuivi sans coupure après 2007. Les tentatives antérieures de modifier ces critères ont échoué notamment en raison de l'opposition des intéressés, en 2002 par exemple (voir ch. 1.4). Il est donc préférable de renoncer à modifier l'ordonnance, exercice qui se révélerait périlleux, ainsi que le démontre l'expérience, et qui ne serait pas très judicieux. C'est la seule façon de parvenir à faire entrer en vigueur la loi et l'ordonnance au 1^{er} janvier 2008.

Par ailleurs, la loi sur la poste prévoira désormais que la Poste octroie des rabais supplémentaires aux quotidiens et aux hebdomadaires vendus par abonnement afin de maintenir une presse régionale et locale diversifiée. Le Conseil fédéral précisera dans une ordonnance quels seront les produits de presse bénéficiant de ces rabais supplémentaires.

Les critères seront définis à l'aune de l'objectif consistant à encourager la presse – autrement dit à maintenir la diversité de la presse dans les régions. Conformément au modèle éditeurs/poste, l'option 1 proposera d'octroyer des rabais supplémentaires aux quotidiens et aux hebdomadaires vendus par abonnement qui réunissent toutes les conditions ci-après:

- être distribués principalement en Suisse;
- paraître au minimum une fois par semaine;
- ne pas servir de façon prépondérante à des fins commerciales ou à la promotion de produits et de prestations;
- comprendre une partie journalistique représentant 50 % au moins de l'ensemble de la publication;
- ne pas faire partie de la presse associative ni de la presse spécialisée;

- ne pas être du domaine public, c'est-à-dire ne pas être publiés par une autorité étatique;
- ne pas être des publications gratuites;
- avoir un tirage situé entre 1000 et 40 000 exemplaires par édition, certifié par un office de contrôle indépendant et reconnu;
- ne pas paraître au sein d'un réseau de têtieres dont le titre principal dépasse un certain tirage global, lequel reste à définir.

Selon cette définition, les rabais profiteront en premier lieu à la presse quotidienne régionale et locale. Quant aux publications gratuites et à celles servant à des fins commerciales, ainsi qu'à la presse associative ou à la presse spécialisée, elles n'en bénéficieront pas. Les chiffres de tirage ont été retenus en fonction de situations locales spécifiques, constatées par exemple au Tessin.

Une question qui a suscité beaucoup de discussions au sein de la commission a été la suivante: dans quelle mesure les publications qui paraissent au sein d'un réseau de têtieres peuvent-elles bénéficier des rabais? La commission estime que, du point de vue de la politique de la presse, c'est une diversité des produits qui est souhaitée, et pas nécessairement une diversité des éditeurs. Pourtant, se fondant sur les résultats de la consultation, la commission a noté que les titres paraissant au sein d'un réseau de têtieres, lancés par l'éditeur d'un titre principal à grand tirage, et travaillant avec des régies publicitaires qui proposent des offres d'annonces interrégionales pouvaient constituer une menace pour l'existence d'un journal régional. Une telle situation irait à l'encontre du but recherché, à savoir le maintien de la diversité de la presse. L'ordonnance devra donc préciser que les titres paraissant au sein d'un réseau de têtieres ne bénéficieront de rabais que si le titre principal ne dépasse pas un certain tirage.

L'ordonnance réglera aussi la procédure d'octroi des rabais supplémentaires. Par ailleurs, le Conseil fédéral désignera les coûts dont la Poste pourra faire état, autrement dit ceux qui pourront être pris en considération pour déterminer les coûts non couverts servant de base à l'indemnisation.

2.2.3 Conséquences pour les produits de presse

L'avantage de cette solution réside dans le fait que tous les produits de presse profitent des tarifs en vigueur. Contrairement au modèle éditeurs/poste, celui-là ne réserve pas d'augmentation massive des prix à la presse associative à faible tirage. De plus, la presse locale et régionale à faible tirage bénéficie de rabais supplémentaires appréciables.

Avec la répartition proposée dans la présente option, où le tarif unique par titre est garanti, d'une part, et où les titres à faible tirage ont droit à des rabais supplémentaires, d'autre part, le cercle des bénéficiaires est partagé. Ainsi, bénéficiant du tarif unique tous les journaux et les périodiques vendus par abonnement qui répondent aux définitions et limitations en vigueur, dont font aussi partie, par exemple, les illustrés, les grands quotidiens, la presse associative et la presse spécialisée. La loi leur garantit à tous que leurs produits seront distribués pour le même prix aux quatre coins du pays.

Prendre en considération les titres à grand tirage ne correspond peut-être pas vraiment à l'objectif visé par l'encouragement de la presse. Cependant, il y a lieu de relever que cette pratique remplit une fonction importante du point de vue économique. Les grands clients de la Poste, et les volumes de travail qu'ils lui confient, contribuent notablement à couvrir les frais fixes de la logistique d'acheminement des journaux. Ces grands clients pourraient tout à fait se permettre de créer leur propre système de distribution ou de s'adresser à d'autres distributeurs si la Poste ne leur offrait pas des conditions préférentielles. Et leur départ provoquerait une augmentation des taxes postales.

En revanche, ce modèle contient une spécificité: les rabais supplémentaires octroyés aux titres à faible tirage. Les critères applicables à ce volet touchent exactement les produits visés par l'encouragement de la presse, à savoir les journaux régionaux et locaux à faible tirage.

2.3 Proposition de la minorité I: application par la Poste de tarifs fixés indépendamment de la distance, sans indemnisation par la Confédération

2.3.1 Arguments de la minorité

La proposition de la minorité I ne prévoit pas d'indemnisation par la Confédération pour l'application de prix fixés indépendamment de la distance. Cela provient d'une réflexion selon laquelle la Confédération ne saurait financer à titre de réserve une entreprise qui lui appartient. Pour le reste, la minorité tient le raisonnement suivant: la Poste est tenue légalement au service universel postal sur tout le territoire, ce qui lui impose certes diverses obligations; en contrepartie, le monopole lui assure largement le financement du service universel (90 % du marché du courrier sont soumis au monopole) et elle bénéficie de privilèges considérables par rapport aux prestataires privés (exonération d'impôts concernant le service universel, dérogations à l'interdiction de circuler de nuit, etc.), privilèges qui se traduisent par des atouts concurrentiels sur le plan pécuniaire; en outre, vu le système de financement prescrit par le législateur, la Poste ne supporte aucun risque (voir le rapport «Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse», du 22 mai 2002; FF 2002 4683 ss).

Au cours des deux derniers exercices, la Poste a chaque fois réalisé, rien qu'avec le service universel, un bénéfice supérieur à 700 millions de francs (voir le rapport d'activité 2005 de PostReg, p. 18). Il convient de noter que ce service comprend aussi la distribution des journaux et des périodiques vendus par abonnement. La minorité estime que, eu égard à ces résultats, il est raisonnablement permis de supposer que la Poste est en mesure de financer le tarif unique et les prix préférentiels concernant la distribution des journaux et des périodiques vendus par abonnement. A ses yeux, les résultats du groupe pour les deux derniers exercices, supérieurs à 800 millions de francs par année, parlent également en faveur d'une telle solution.

Toujours d'après la minorité, la question qui se pose d'une manière générale est celle de savoir dans quelle mesure des «pertes» peuvent être envisagées en relation avec l'application de prix fixés indépendamment de la distance: tout prestataire privé exerçant dans l'ensemble de la Suisse doit, lorsqu'il établit le prix de la distribution

de ses produits, effectuer un calcul pondéré tenant compte des coûts qu'il assumerait dans les régions très peuplées ainsi que dans les régions moins peuplées.

Par ailleurs, s'agissant de l'application de prix fixés indépendamment de la distance, la minorité relève que la législation suisse sur la Poste accorde aujourd'hui davantage de latitude que celle d'autres pays européens: alors que la poste suisse est tenue d'appliquer le tarif unique seulement aux services réservés, en vertu de l'art. 14 de la loi sur la poste, plusieurs pays d'Europe imposent un tel tarif pour d'autres domaines encore que les prestations de services en situation de monopole. Pour la minorité, proposer que la Poste applique un tarif unique à la distribution des journaux et des périodiques vendus par abonnement équivaut simplement à faire un pas en direction des normes européennes de protection du service universel postal sur tout un territoire. Ainsi, la Belgique, le Danemark, la Hongrie, l'Autriche, le Portugal et la Suède, par exemple, connaissent-ils aussi l'obligation d'appliquer un tarif unique à la distribution des journaux et des périodiques.

En revanche, la minorité I estime que l'encouragement spécial des titres à faible tirage pourrait très bien être indemnisé par la Confédération, puisqu'il s'agit en l'occurrence d'un encouragement ciblé de la presse.

2.3.2 Critiques émises par la majorité de la commission

La proposition de la minorité répond aux exigences de l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Rudolf Joder (05.413 Maintenir la diversité de la presse pour son rôle dans le débat démocratique). Lors de l'examen préalable de cette initiative, certaines voix ont fait remarquer que la Poste se trouvait au cœur d'un processus de libéralisation. Dans ce contexte, il est contradictoire de vouloir, d'un côté, imposer à la Poste des limites légales supplémentaires et, d'un autre côté, exiger qu'elle soit compétitive. Le fait que la Poste réalise ou non des bénéfices ne doit jouer aucun rôle dans l'appréciation de la question de savoir si la Poste peut être tenue d'appliquer des taxes postales préférentielles sans être indemnisée par la Confédération. Une politique commerciale fructueuse ne doit pas être pénalisée à coups d'obligations légales supplémentaires. Cela équivaudrait à donner un signal politique complètement erroné.

Par conséquent, la sous-option prévoit que la Confédération indemnise la Poste pour l'application du tarif unique aussi bien que pour l'octroi de rabais supplémentaires aux titres à faible tirage. La Poste doit donc être indemnisée pour les pertes avérées résultant de l'application du tarif unique jusqu'à concurrence de 60 millions de francs par année. Quant aux rabais octroyés aux titres à faible tirage, la Confédération indemnise la Poste à raison d'un forfait de 20 millions de francs par année, comme dans l'option 3.

2.4 De la musique d'avenir ...

Conformément à ce qui a été exposé plus haut, il est particulièrement important pour les quotidiens de pouvoir recourir aussi à des offres concernant la distribution matinale. De telles offres, proposées principalement par des distributeurs privés, ne sont pas incluses dans le système des taxes postales préférentielles. C'est la raison pour laquelle la commission a élaboré une option destinée à permettre l'octroi de rabais

pour la distribution matinale. La mise en œuvre de cette option entraînerait cependant plus d'incertitudes que le maintien du système actuel. La commission est donc d'avis qu'il convient de considérer ce modèle comme de la musique d'avenir.

Le modèle actuel d'encouragement indirect de la presse et toutes les solutions envisagées jusqu'ici pour prendre sa relève posent des problèmes complexes. Leurs deux principaux points faibles sont les suivants: d'une part, les titres jouant un rôle important du point de vue démocratique ne profitent pas en réalité d'un encouragement sensible (subvention arrosoir); d'autre part, l'aide ne s'étend qu'à la distribution normale par la Poste. Cela pourrait être fatal aux titres concernés puisqu'il est toujours plus vital pour leur survie qu'eux aussi puissent toucher le plus d'abonnés possible au moyen de la distribution matinale.

Or, un modèle d'encouragement de la presse qui se veut efficace doit s'étendre à l'ensemble du tirage d'un titre, indépendamment de la manière dont celui-ci est distribué. L'encouragement doit donc s'appliquer aussi bien à la partie diffusée au moyen de la distribution régulière (par la Poste ou par une entreprise concurrente) qu'à celle diffusée au moyen de la distribution matinale. En effet, les éditeurs doivent disposer de la plus grande liberté possible pour distribuer leurs titres s'ils entendent le faire au prix le plus avantageux, condition sine qua non de leur existence.

Par conséquent, il est nécessaire de changer de système et d'oublier le modèle d'encouragement indirect de la presse. Vu les circonstances, une nouvelle base légale paraît indiquée, qui concentrera l'encouragement de la presse uniquement sur les titres jouant un rôle important du point de vue démocratique et qui réduira les taxes d'acheminement indépendamment de la manière dont ces titres sont distribués. Une telle réduction complètera l'application de prix fixés indépendamment de la distance par la Poste. Au lieu de tenir 20 millions de francs à la disposition de la Poste pour des rabais supplémentaires consentis aux titres à faible tirage, on affectera cet argent aux organismes de distribution qui y auront droit et qui, à cet effet, proposeront des remises de prix sur les quotidiens et les hebdomadaires de la presse régionale ou locale vendus par abonnement et censés être encouragés pour des raisons de politique de la presse.

Bien que ceci ait déjà fait l'objet de critiques dans le cadre du modèle d'encouragement direct de la presse, il faudra évidemment là aussi que le Conseil fédéral désigne le cercle des ayants droit dans l'ordonnance. Le risque de voir l'Etat exercer une influence indue n'est toutefois pas manifeste en l'occurrence. Si l'on procédait comme dans le modèle de la Poste en matière d'«encouragement spécial de la presse régionale et locale», il y aurait environ 120 titres de la presse régionale ou locale, dont le tirage représente au minimum 1000 et au maximum 40 000 exemplaires, qui auraient droit aux mesures d'encouragement. Une indemnisation de l'Etat de 15 à 20 millions de francs permettrait de verser à ces titres une contribution substantielle sur les réductions des taxes d'acheminement.

A cet égard, il est primordial que les éditeurs soient libres dans le choix de leurs partenaires de distribution et qu'ils puissent répartir leur tirage entre les différents modes de distribution (distribution matinale ou distribution régulière). Chaque organisme de distribution recevra une part de la subvention correspondant au tirage qu'il aura lui-même transporté et qui aura été certifié. Conséquence de ce nouveau modèle: la subvention ne sera plus payée exclusivement à la Poste et elle ne sera pas non plus versée directement aux éditeurs (par manque de base constitutionnelle). Dorénavant, la subvention sera gérée par un service de l'Etat, qui surveillera aussi le

respect des conditions y donnant droit. Les emplois nécessaires seront créés et financés dans le cadre du projet.

L'une des conditions donnant droit à cette subvention sera la suivante: seuls seront autorisés à toucher des fonds provenant de l'encouragement de la presse les organismes de distribution qui auront souscrit au régime de concession du DETEC. Un tel assujettissement garantira que les conditions de travail applicables dans la branche concernée seront respectées et que seules les entreprises postales sérieuses seront prises en considération, ce sous la surveillance de PostReg. De fait, les éditeurs devront pouvoir s'appuyer sur des organismes de distribution fiables, qui offrent de bonnes conditions de travail.

Le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution nécessaires (critères d'encouragement, système de concessions, procédure de perception, etc.).

Concrètement, la loi sur la poste pourrait être modifiée comme suit:

Art. 15

(selon la proposition de la commission pour le présent projet, mais sans les rabais supplémentaires accordés à la presse locale et régionale en vertu des al. 3 et 6)

¹ ...

² ...

³ *Biffer*

⁴ ...

⁵ ...

⁶ *Biffer*

Art. 15a (nouveau)

Remises de prix sur le transport de quotidiens et d'hebdomadaires de la presse régionale ou locale vendus par abonnement

¹ Afin de maintenir une presse diversifiée, les organismes de distribution accordent des remises de prix sur le transport de quotidiens et d'hebdomadaires de la presse régionale ou locale vendus par abonnement.

² La Confédération indemnise les organismes de distribution concernés pour ces remises de prix, à raison de 20 millions de francs par année. L'indemnité est versée aux organismes de distribution chaque année a posteriori, en fonction du nombre d'exemplaires transportés et conformément au tirage certifié par un service indépendant. Les organismes de distribution sont tenus d'accorder l'intégralité des remises de prix aux titres concernés.

³ Les ayants droit sont les organismes de distribution qui effectuent une distribution régulière ou une distribution matinale, et qui sont en mesure de produire une concession pour l'acheminement de quotidiens et d'hebdomadaires de la presse régionale ou locale vendus par abonnement.

⁴ Le Conseil fédéral fixe en particulier les critères d'encouragement et les modalités concernant l'octroi des concessions, la certification indépendante du tirage, le droit à l'indemnité et la procédure de perception.

3 Commentaires concernant les différentes dispositions

3.1 Loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO)

Art. 15 Transport de journaux et de périodiques en abonnement

Conformément à la décision des Chambres fédérales du 13 décembre 2002, l'actuel art. 15 LPO s'applique jusqu'au 31 décembre 2007 au plus tard. Passé cette date, la disposition en question ne sera plus en vigueur, et elle ne sera pas remplacée. Les dispositions proposées par la présente s'appliqueront dès le 1^{er} janvier 2008. Elles doivent être limitées dans le temps jusqu'à ce qu'une meilleure solution soit trouvée pour l'encouragement de la presse au moyen de rabais sur les frais de transport, au plus toutefois jusqu'au 31 décembre 2014. D'ici là, il devrait être possible d'avoir élaboré une base légale permettant un encouragement durable de la presse par une réduction des frais de transport, tenant compte par exemple de conditions préférentielles accordées aussi à la distribution matinale par différents prestataires.

La minorité IV de la commission ne souhaite pas de limitation dans le temps car elle considère que cela obligerait à concevoir une nouvelle réglementation dans l'urgence. Elle estime qu'il serait plus judicieux de suivre d'abord l'évolution du marché de la presse pendant deux ou trois ans, et de choisir ensuite la solution la plus adéquate en fonction de la situation, qui sera peut-être alors complètement différente de celle d'aujourd'hui.

Quant à la minorité V, elle entend limiter uniquement la durée de l'indemnisation au titre des prix fixés indépendamment de la distance. A ses yeux, il serait en revanche opportun, du point de vue de la politique de la presse, de maintenir à long terme l'encouragement spécial des titres à faible tirage.

Art. 15, al. 1

Cet alinéa dispose que la Poste est tenue d'appliquer des prix préférentiels pour la distribution de journaux et de périodiques en abonnement. La garantie de prix fixés indépendamment de la distance représente donc l'élément central des avantages consentis.

Art. 15, al. 2

L'al. 2 expose les critères en fonction desquels la Poste doit calculer ses prix préférentiels. Ces critères, qui seront précisés dans l'ordonnance, sont en fait les mêmes que ceux actuellement en vigueur. Par conséquent, les tarifs devraient, eux aussi, rester les mêmes qu'à ce jour.

Art. 15, al. 3

La Poste est tenue d'octroyer des rabais supplémentaires aux quotidiens et aux hebdomadaires en abonnement, à condition que leur tirage se maintienne dans la

fourchette fixée par le Conseil fédéral. Les autres critères donnant droit à ces rabais doivent être inscrits dans l'ordonnance du Conseil fédéral. Cet alinéa précise également l'objectif visé par l'octroi desdits rabais, à savoir le maintien d'une presse régionale et locale diversifiée.

Art. 15, al. 4

Les prix fixés conformément aux dispositions des al. 1 à 3 doivent être approuvés par le DETEC.

Art. 15, al. 5

La Confédération compense les coûts supportés par la Poste en raison des prix préférentiels fixés indépendamment de la distance et pratiqués conformément aux al. 1 et 2. Dans le cadre du budget, le Conseil fédéral soumet chaque année à l'Assemblée fédérale une demande de crédit de paiement destiné à couvrir les coûts effectifs. Le montant de ce crédit est toutefois plafonné à 60 millions de francs par la loi. La minorité II propose qu'une indemnité *minimale* de 60 millions de francs par année soit prévue, afin qu'il soit toujours possible de procéder à une augmentation au cas où ceci se révélerait nécessaire.

Art. 15, al. 6

La Confédération tient chaque année un forfait de 20 millions de francs à la disposition de la Poste pour compenser les rabais accordés aux titres à faible tirage en vertu de l'al. 3. Ce montant est inscrit au budget annuel en tant que crédit de paiement. La minorité III propose qu'une indemnité *minimale* de 20 millions de francs par année soit prévue, afin qu'il soit toujours possible de procéder à une augmentation au cas où ceci se révélerait nécessaire.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur le personnel

Les coûts annuels directs à la charge de la Confédération s'élèvent au maximum à 80 millions de francs.

En outre, le contrôle des prix fixés par la Poste entraîne des frais administratifs annuels.

4.2 Mise en œuvre

Le système actuel de taxes postales préférentielles a fonctionné jusqu'à présent à la satisfaction des parties directement concernées.

5 Rapport avec le droit européen

L'éditeur d'une revue suisse imprimée à l'étranger a déposé en 2004 un recours contre le système des tarifs préférentiels appliqués par la Poste. A cette époque, la Poste exigeait un supplément lorsqu'un journal ou périodique était soit imprimé, soit publié à l'étranger. Par la suite, le ministre allemand de l'économie et la Commission européenne se sont à leur tour saisis de cette question. Depuis le 20 octobre 2005, date à laquelle la CRINEN (Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement) a admis le recours, la Poste n'exige plus de supplément sur les titres imprimés à l'étranger.

Cependant, elle continue de percevoir un supplément sur les titres *publiés* à l'étranger. Aucun recours n'a encore été déposé contre ce supplément.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'art. 15 LPO qui est proposé ici s'appuie sur l'art. 92 de la Constitution fédérale, qui dispose que les services postaux et les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération. Selon l'al. 2 du même article, la Confédération doit veiller à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays, les tarifs étant fixés selon des principes uniformes.

6.2 Délégation de compétences législatives

Les dispositions légales amèneront le Conseil fédéral à devoir définir les critères d'encouragement dans l'ordonnance sur la poste.

6.3 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale, les nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil. Les dépenses annuelles générées par le présent avant-projet pourraient atteindre 80 millions de francs au maximum, ce qui les situe largement au-dessus de la limite du frein aux dépenses.

Il ne s'agit pas ici non plus de reconduire les subventions qui seront versées jusqu'à la fin 2007: la décision de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 ne signifiait pas que la période transitoire devrait se conclure par une transposition de la disposition dans une loi durable, mais qu'il conviendrait bien au contraire de supprimer le système des taxes postales préférentielles pour le remplacer par un système entièrement différent. Le présent projet d'un nouvel article 15 LPO entraînera de nouvelles dépenses périodiques à compter de 2008, à raison de 80 millions de francs par an, qui seront soumises à l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil. Ces dépenses annuelles devront ensuite être inscrites au budget en tant que crédit de charges non soumis au frein aux dépenses.

6.4

Forme de l'acte à adopter

La loi sur la poste règle l'offre de prestations de la Poste (art. 1 LPO), parmi lesquelles figure le transport de journaux et de périodiques en abonnement. Par ailleurs, la prestation de la Confédération qui est prévue requiert une base légale en vertu de l'art. 164, al. 1, let. e, de la Constitution fédérale.

L'art. 15 LPO ne permet pas à lui seul de verser les indemnités prévues: les crédits nécessaires seront débloqués par tranches annuelles au moyen d'un crédit de paiement approuvé par voie d'arrêté fédéral simple (en règle générale, celui par lequel est voté le budget).

