



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-48

Aides financières à la presse locale

Auteurs :	Peiry Stéphane / Bortoluzzi Flavio
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	26.02.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	26.02.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	28.05.2024

I. Question

Le 21 février 2024, le Conseil d'Etat a annoncé, par communiqué de presse, une aide financière de 3,75 millions de francs aux médias régionaux. Le communiqué de presse fait un inventaire des aides proposées, du soutien à l'investissement, aux abonnements offerts aux jeunes de 18 ans (par ailleurs pas encore formellement approuvés par le Grand Conseil), en passant par l'élaboration de supports pédagogiques à l'adresse des écoliers fribourgeois. Le communiqué de presse précise en outre que les mesures adoptées seront au besoin formalisées dans les bases légales ou réglementaires nécessaires et entreront en vigueur dès que possible pour une durée de quatre ans.

Cette annonce nous interpelle sur plusieurs plans.

D'une part, tous les médias régionaux sont des acteurs économiques privés et de telles aides étatiques sont, selon nous, en contradiction avec le risque entrepreneurial qui incombe aux investisseurs dans un secteur donné.

D'autre part, la ou les bases légales qui permettraient de le faire ne sont pas aussi explicites et le communiqué reste flou sur ce point.

Enfin, l'appel d'offres aux médias pour produire des supports pédagogiques numériques d'éducation et le renforcement de la collaboration entre l'école et les médias régionaux dans le cadre de projet pédagogique sont pour le moins surprenants.

Dès lors, nous soumettons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quelle est la liste exhaustive des médias régionaux qui pourraient bénéficier des aides financières prévues ?
2. Quels ont été les résultats comptables audités de ces médias et les dividendes versés à leurs actionnaires lors des cinq dernières années (cinq ans pour remonter à la période d'avant Covid) ?

3. Pour chacun des médias concernés, quels sont les actionnaires nominatifs détenant plus de 5 % du capital, avec leur part détenue au capital ? (si le média appartient à un groupe, liste des actionnaires détenant plus de 5 % du groupe)
4. Les propriétaires des médias concernés ont-ils été sollicités financièrement avant que l'Etat (c'est-à-dire les contribuables) ne supporte une part de leur risque entrepreneurial ?
5. Dans le cas spécifique du Groupe St-Paul, pour quelles raisons les actionnaires « institutionnels » que sont la Banque cantonale de Fribourg et Groupe E n'assument-ils pas ce rôle à la place de l'Etat ?
6. Selon votre communiqué, « les mesures adoptées seront au besoin formalisées dans les bases légales ou réglementaires nécessaires ». Faut-il comprendre par là que le Conseil d'Etat agira par voie d'ordonnance et que l'approbation par le Grand Conseil n'interviendra que subséquemment, comme cela s'est produit avec le droit d'urgence dans le cadre du Covid ?
7. A quelles bases légales le Conseil d'Etat fait-il référence ?
8. Les contributions à fonds perdus (soutien aux investissements) ne sont-elles pas en contradiction avec les articles 3 et 5 al. 2 litt. b du Règlement sur la promotion économique (ci-après : RPEc) ?
9. Une clause de restitution est-elle prévue au sens de l'article 4 al. 2 RPEc ?
10. Les aides prévues seront-elles soumises à la CFG au sens de l'article 14 al. 1 litt. b de la loi sur le Grand Conseil ?
11. En cas de réponse positive à la question n° 10, le Conseil d'Etat est-il prêt à obtenir les états financiers audités des médias concernés et à les transmettre à la CFG (comme l'exigerait tout bailleur de fonds) ?
12. En quoi consisterait concrètement la production de supports pédagogiques numériques destinés aux écoles ?
13. En quoi consisterait concrètement le renforcement de la collaboration entre l'école et les médias régionaux dans le cadre de projets pédagogiques ?
14. L'indépendance des médias à l'égard des acteurs institutionnels est déjà toute relative. Avec son soutien financier, le Conseil d'Etat soumet encore davantage la presse locale à son allégeance. Comment dès lors garantir la diversité et la pluralité des opinions à l'avenir dans les médias fribourgeois ?
15. A l'instar des médias romands ou de la RTS pour prendre cet exemple, les médias fribourgeois sont prisonniers d'une « pensée unique et uniforme ». Dès lors, comment le Conseil d'Etat peut-il garantir la diversité et la pluralité des opinions si ces médias agissent maintenant sur des supports pédagogiques à l'adresse des écoliers fribourgeois ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il est utile de rappeler le contexte dans lequel s'inscrivent les décisions du Conseil d'Etat en matière d'aide aux médias. Dans son rapport sur postulat *Etat des lieux actuel des médias fribourgeois, de leur financement et de leur avenir* (2021-GC-16), adopté le 5 septembre 2022, le Conseil d'Etat a établi un état des lieux détaillé du paysage médiatique fribourgeois et évalué la question d'une aide cantonale aux médias, dans le contexte des défis structurels que ceux-ci rencontrent. Conformément aux pistes d'action définies dans les conclusions du rapport sur le postulat 2021-GC-16, deux tables rondes des médias ont ensuite été convoquées. Celles-ci ont permis d'analyser les besoins et perspectives en matière de soutien aux médias, tant au niveau fédéral que cantonal. Outre les représentants des médias régionaux fribourgeois (Groupe Saint-Paul ; Freiburger Nachrichten AG ; RadioFr ; La Télé VD-FR), les chefs des groupes parlementaires au Grand Conseil ainsi que les auteurs du postulat ont été invités à participer. La députation fribourgeoise aux Chambres fédérales a été associée à la première table ronde, focalisée

sur les conditions cadres au niveau fédéral. En marge des deux tables rondes, il a été demandé aux médias de fournir des informations supplémentaires sur leur situation financière, sur leur stratégie en matière de numérisation ainsi que sur la compatibilité d'éventuelles aides cantonales avec l'indépendance rédactionnelle.

Après analyse des résultats des deux tables rondes, le Conseil d'Etat a décidé d'entrer en matière sur des aides cantonales indirectes, ponctuelles et temporaires, limitées à une période de quatre ans. L'objectif de ces aides est de soutenir les médias régionaux fribourgeois dans leur transition numérique et de renforcer la formation aux médias, dans l'attente de nouvelles propositions au niveau fédéral. Comme il l'a indiqué à plusieurs reprises, le Conseil d'Etat n'entend pas se substituer aux organes fédéraux en matière d'aide aux médias.

Concernant plus globalement la question de l'intervention étatique dans un marché privé, le Conseil d'Etat est de l'avis que les médias régionaux apportent une contribution indispensable à la vie démocratique et institutionnelle du canton. De ce point de vue, leur avenir représente également un enjeu public. Enfin, pour ce qui est de la formation aux médias, elle figure depuis longtemps dans les plans d'études secondaires I et II de l'école fribourgeoise (PER et Lehrplan 21) et des écoles professionnelles. L'objectif de cette formation est de promouvoir les compétences médiatiques des jeunes dans un contexte où les sources d'information et les contenus se multiplient.

Partant de ces remarques préliminaires, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme suit aux questions des députés :

1. Quelle est la liste exhaustive des médias régionaux qui pourraient bénéficier des aides financières prévues ?

Les mesures adoptées sont destinées aux médias qui disposent d'une mission reconnue de service public au niveau régional. Pour la presse écrite, ce rôle se traduit notamment par l'éligibilité à l'aide indirecte à la presse régionale et locale au niveau fédéral conformément à l'article 36 al. 1 de l'ordonnance sur la poste. Au niveau des médias audiovisuels, la mission de service public régional est ancrée dans les mandats de prestations que l'Office fédéral de la communication (OFCOM) octroie aux radios et télévision privées titulaires d'une concession en vertu de l'art. 38 de la loi sur la radio et la télévision (LRTV ; RS 784.40). Sur son site internet, l'OFCOM tient à jour une liste des titres de presse éligibles à l'aide indirecte à la presse ainsi que des émetteurs de programmes de radio et de télévision titulaires d'une concession.¹ Le Conseil d'Etat n'entend toutefois pas se référer exclusivement à ces documents. Dans le cadre des soutiens à l'investissement, il appréciera chaque projet selon les critères fixés dans la loi sur la promotion économique (LPEc ; RSF 900.1) et le règlement sur la promotion économique (RPEc ; RSF 900.11). L'évaluation portera notamment sur le caractère novateur du projet ainsi que sur l'impact régional attendu. Quant à la prise en charge de la moitié des coûts de l'abonnement à Keystone-ATS, elle bénéficiera à un nombre limité de médias régionaux qui utilisent effectivement les services de l'agence de presse, à savoir notamment La Liberté, les Freiburger Nachrichten et Radio Fribourg-Freiburg. Dans le cas de La Télé Vaud-Fribourg, média bi-cantonal, une pondération des aides sera appliquée en tenant compte de la présence rédactionnelle de l'entreprise dans le canton de Fribourg.

¹ Voir <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/poste-et-aide-a-la-presse/aide-a-la-presse.html> et <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/informations-concernant-les-diffuseurs-de-programmes/uebersicht-veranstalter.html>.

2. *Quels ont été les résultats comptables audités de ces médias et les dividendes versés à leurs actionnaires lors des cinq dernières années (cinq ans pour remonter à la période d'avant Covid) ?*

Dans le cadre des travaux sur le postulat 2021-GC-16, les principaux médias fribourgeois ont communiqué au Conseil d'Etat leurs résultats comptables pour la période de 2012 à 2021. Ces données financières ont été examinées de manière détaillée lors de l'élaboration du rapport sur postulat, qui présente les principaux résultats de cette analyse. La situation économique des médias a également été analysée dans le cadre des deux tables rondes organisées par la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) à la demande du Conseil d'Etat. Il n'appartient toutefois pas au Conseil d'Etat de communiquer les résultats comptables des médias. Concernant la question des dividendes, les informations recueillies lors des tables rondes montrent que les médias régionaux fribourgeois ont renoncé, dans la plupart des cas, à verser des dividendes au cours des dernières années. Enfin, il est utile de rappeler que le soutien à l'investissement dans les projets de numérisation des médias ainsi que la prise en charge du coût de l'abonnement à Keystone-ATS à hauteur de 50 % sont basés sur la LPEc et le RPEc. Les procédures qui s'appliquent à ce type de soutien aux entreprises impliquent systématiquement une prise en considération de la situation financière des bénéficiaires. Conformément à l'art. 26 al. 1 LPEc, ceux-ci ont notamment l'obligation de fournir à l'autorité de décision tout renseignement en rapport avec l'objet de l'aide et de lui permettre, sur demande, de prendre connaissance des comptes.

3. *Pour chacun des médias concernés, quels sont les actionnaires nominatifs détenant plus de 5 % du capital, avec leur part détenue au capital ? (si le média appartient à un groupe, liste des actionnaires détenant plus de 5 % du groupe)*

Le Conseil d'Etat est en mesure de fournir les informations suivantes concernant les actionnaires des principaux médias régionaux fribourgeois :

Saint-Paul Médias SA : Le groupe édite les journaux régionaux La Liberté, La Gruyère, La Broye et Le Messenger. 64 % du capital est détenu par St-Paul Holding SA et 36 % par Sofripa (Société fribourgeoise de participations), qui appartient à parts égales à la Banque cantonale de Fribourg et à Groupe E.

Freiburger Nachrichten AG : L'entreprise édite les journaux régionaux Freiburger Nachrichten, Der Murtenbieter ainsi que Der Anzeiger von Kerzers. De nombreux particuliers ainsi que certaines collectivités publiques participent à la société. Avec une part de 5,9 %, Saint-Paul Holding SA est le seul actionnaire qui possède plus de 5 % du capital-actions de l'entreprise.

Radio Fribourg-Freiburg SA : Les particuliers et entreprises qui détiennent plus de 5 % du capital-actions sont Damien Piller (47,35 %), St-Paul Holding SA (24,41 %) et Groupe Nordmann SA (5,20 %).

La Télé Vaud-Fribourg SA : Les particuliers, collectivités publiques et organisations qui détiennent plus de 5 % du capital-actions sont Damien Piller (48,21 %), la Commune de Lausanne (21,85 %) et le Centre patronal (7,02 %).

4. *Les propriétaires des médias concernés ont-ils été sollicités financièrement avant que l'Etat (c'est-à-dire les contribuables) ne supporte une part de leur risque entrepreneurial ?*

Comme indiqué plus haut, la mise en œuvre des aides aux médias sera basée sur la LPEc et le RPEc. En vertu de ce régime légal et réglementaire, l'octroi d'aides n'est pas conditionné à une participation financière des propriétaires. Le Conseil d'Etat n'a donc pas sollicité les actionnaires

des médias concernés par les aides. Cependant, la situation financière générale de l'entreprise est prise en considération lors de l'évaluation d'une demande de soutien. Il est également utile de rappeler que les mesures de soutien adoptées ont un caractère entièrement subsidiaire par rapport au modèle d'affaires des médias. Le Conseil d'Etat ne vise donc pas à supporter le risque entrepreneurial de ces entreprises privées.

5. *Dans le cas spécifique du Groupe St-Paul, pour quelles raisons les actionnaires « institutionnels » que sont la Banque cantonale de Fribourg et Groupe E n'assument-ils pas ce rôle à la place de l'Etat ?*

Voir réponse à la question 4.

6. *Selon votre communiqué, « les mesures adoptées seront au besoin formalisées dans les bases légales ou réglementaires nécessaires ». Faut-il comprendre par là que le Conseil d'Etat agira par voie d'ordonnance et que l'approbation par le Grand Conseil n'interviendra que subséquemment, comme cela s'est produit avec le droit d'urgence dans le cadre du Covid ?*

7. *A quelles bases légales le Conseil d'Etat fait-il référence ?*

Le Conseil d'Etat mettra en œuvre les aides aux médias sur la base de la LPEc et du RPEc, dans le cadre de ses compétences. Les art. 2 et 3 LPEc fixent les principes généraux d'action de l'Etat en matière d'aides aux entreprises ainsi que les formes de promotion et les contributions financières. Au niveau réglementaire, les aides aux médias sont assimilées à des soutiens à l'investissement conformément à l'art. 5 al. 2 RPEc. En outre, en ce qui concerne les modalités du soutien, l'art. 5 al. 7 RPEc offre au Conseil d'Etat une certaine flexibilité pour répondre à des situations particulières, en tenant compte des spécificités du projet ou de son impact régional. Aucune modification des bases légales et réglementaires n'est donc prévue pour mettre en œuvre les aides temporaires aux médias.

8. *Les contributions à fonds perdus (soutien aux investissements) ne sont-elles pas en contradiction avec les articles 3 et 5 al. 2 litt. b du Règlement sur la promotion économique (ci-après : RPEc) ?*

Voir réponse à la question 7.

9. *Une clause de restitution est-elle prévue au sens de l'article 4 al. 2 RPEc ?*

Les contributions à fonds perdu allouées sur la base de la LPEc et du RPEc sont subordonnées à la réalisation des projets envisagés. Si les aides financières octroyées ne sont pas utilisées conformément à leur destination, les charges ne sont pas respectées ou la situation financière du requérant se détériore considérablement, le Conseil d'Etat a la compétence de supprimer le soutien et d'exiger le remboursement des aides déjà versées. Ce principe général s'applique également aux aides aux médias.

10. *Les aides prévues seront-elles soumises à la CFG au sens de l'article 14 al. 1 litt. b de la loi sur le Grand Conseil ?*

Etant donné que les aides prennent la forme de soutiens ponctuels selon les procédures prévues par la LPEc et le RPEc, elles ne seront pas soumises à la Commission des finances et de gestion (CFG) du Grand Conseil.

11. En cas de réponse positive à la question n° 10, le Conseil d'Etat est-il prêt à obtenir les états financiers audités des médias concernés et à les transmettre à la CFG (comme l'exigerait tout bailleur de fonds) ?

Voir réponse à la question 10.

12. En quoi consisterait concrètement la production de supports pédagogiques numériques destinés aux écoles ?

L'éducation aux médias constitue l'un des trois axes de l'Education numérique du plan d'études romand (PER). Elle vise à développer un regard critique pour analyser des productions médiatiques par la lecture d'articles, l'écoute ou le visionnement d'émissions. Or les supports adaptés à leur âge sont rares. Les médias fribourgeois pourraient donc produire, ou adapter du contenu destiné aux adultes afin qu'il soit utilisable en classe selon l'âge des élèves. L'utilisation des contenus adaptés est décidée par les enseignant-e-s. Selon le LP 21, les élèves doivent aussi acquérir une compréhension du rôle et de l'importance des médias pour les individus et pour la société, l'économie, la politique et la culture. Ils doivent être capables de s'orienter dans un monde en mutation rapide, marqué par les médias et les technologies de l'information, d'utiliser les médias et outils traditionnels et nouveaux de manière autonome, critique et compétente et d'évaluer les chances et les risques qui y sont liés.

13. En quoi consisterait concrètement le renforcement de la collaboration entre l'école et les médias régionaux dans le cadre de projets pédagogiques ?

Pour découvrir les arts, les élèves se rendent dans des musées ou des théâtres, entre autres. Afin de développer « un regard critique face aux médias » (PER Portail CIIP) il importe que les élèves saisissent ce qu'est un média, autrement dit comment l'information est produite. Ainsi, par analogie avec les arts (dont le programme Culture & Ecole donne satisfaction), il est projeté de renforcer l'actuelle offre aux écoles et de visiter des rédactions.

Les écoles ou les classes peuvent organiser leur enseignement sous forme de journées ou de semaines de projet et y associer des professionnels des médias locaux. Selon le thème et le contenu, l'école et la radio, la télévision ou le journal collaborent activement.

Les médias locaux peuvent également offrir aux classes intéressées la possibilité de découvrir les coulisses de leur métier sous forme de visites de studios de télévision ou de radio, d'échanges avec des journalistes et des présentateurs, de vivre et de concevoir les étapes de travail de l'interview à l'émission de radio, de l'interview à l'article de journal, de visiter une rédaction de journal, de proposer des ateliers sur des thèmes choisis. Grâce à ces expériences, les élèves élargissent leur savoir, leurs connaissances et leurs compétences médiatiques.

14. L'indépendance des médias à l'égard des acteurs institutionnels est déjà toute relative. Avec son soutien financier, le Conseil d'Etat soumet encore davantage la presse locale à son allégeance. Comment dès lors garantir la diversité et la pluralité des opinions à l'avenir dans les médias fribourgeois ?

Les médias présentent les opinions des divers courants politiques lors de votations cantonales ou fédérales ainsi que lors d'élections, dans leurs articles ou en diffusant des débats. La participation de journalistes locaux à des activités en classe ne changera pas le fait que ce sont les enseignant-e-s qui déterminent les contenus d'apprentissage et restent les premiers responsables afin qu'une diversité d'opinions ait sa place dans l'enseignement.

15. A l'instar des médias romands ou de la RTS pour prendre cet exemple, les médias fribourgeois sont prisonniers d'une « pensée unique et uniforme ». Dès lors, comment le Conseil d'Etat peut-il garantir la diversité et la pluralité des opinions si ces médias agissent maintenant sur des supports pédagogiques à l'adresse des écoliers fribourgeois ?

Les productions contenues sur la plate-forme RTS découvertes ([RTS Découverte - rts.ch](https://www.rts.ch/decouverte)) et qui sont déjà utilisées en classe ne relèvent en rien d'une « pensée unique et uniforme ». C'est justement la comparaison entre les différentes offres médiatiques qui permettra aux élèves de se forger leur propre opinion. Comme cela se fait toujours sous la direction et la surveillance d'un enseignant ou d'une enseignante, le Conseil d'État ne voit pas de risque notable à cet égard. L'un des objectifs du programme d'enseignement est de permettre aux élèves de décrypter, de réfléchir et d'utiliser les médias et les contributions médiatiques.