



Message 2022-DEEF-68

28 novembre 2023

Mise en œuvre de la Motion 2022-GC-60 - Une année d'abonnement à un journal pour tous les nouveaux citoyens du canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi mettant en œuvre la motion précitée.

Ce document donne suite à la :

Motion 2022-GC-60	Une année d'abonnement à un journal pour tous les nouveaux citoyens du Canton de Fribourg
Auteur-e-s :	Levrat Marie / Repond Brice

Table des matières

1	Introduction	2
2	Forme d'acte	2
3	Consultation	2
4	Présentation du projet	3
4.1	Bénéficiaires	3
4.2	Médias concernés	4
4.3	Aspects opérationnels	5
4.4	Durée de la prestation	6
4.5	Evaluation	6
5	Commentaire détaillé par article	6
6	Incidences financières et en personnel	9
6.1	Incidences financières	9
6.2	Incidences sur le personnel de l'Etat	12
7	Effets sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	12
8	Effets sur le développement durable	12
9	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	12

1 Introduction

Le 13 octobre 2022, le Grand Conseil a adopté la motion « Une année d'abonnement à un journal pour tous les nouveaux citoyens du Canton du Fribourg » (2022-GC-60), déposée par les député-e-s Marie Levrat et Brice Repond. L'instrument parlementaire demande au Conseil d'Etat de mettre sur pied un système légal de bon, d'une durée d'une année, pour toutes les nouvelles citoyennes et tous les nouveaux citoyens du canton qui en font la demande. Valable pour un abonnement, électronique ou papier, à un journal du canton de Fribourg, le bon doit permettre d'intéresser les jeunes citoyennes et citoyens davantage à l'actualité et de soutenir la presse écrite régionale.

Le présent projet de loi porte sur les objectifs, les modalités de mise en œuvre et le cercle de bénéficiaires de cette nouvelle prestation de l'Etat.

2 Forme d'acte

La législation fribourgeoise ne comporte pas de disposition qui pourrait servir de base légale à l'allocation de moyens pour financer les abonnements gratuits. Conformément à l'art. 9 de la Loi sur les subventions (LSub ; RSF 616.1), qui dispose que les subventions doivent être instituées par une loi, il est donc nécessaire de créer une base légale ad hoc.

Le Conseil d'Etat a analysé l'option de réviser une loi existante pour ancrer la nouvelle prestation de l'Etat. En principe, la mesure pourrait être rattachée à différents textes légaux, dont en particulier la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1). Celle-ci a notamment pour objet l'exercice des droits politiques sur les plans cantonal et communal. Néanmoins, le Conseil d'Etat privilégie l'option d'un acte législatif ad hoc pour mettre en œuvre l'instrument parlementaire. Sous l'angle de la systématique législative, l'inscription de la mesure dans la LEDP, centrée sur les critères formels de l'exercice des droits politiques, n'est pas une solution entièrement satisfaisante. Une révision du Règlement sur l'exercice des droits politiques (REDP ; RSF 115.11) pourrait par ailleurs s'avérer nécessaire pour préciser les questions opérationnelles liées à la mesure.

Enfin, il ne s'agit pas, à ce stade, d'une mesure pérenne de l'Etat. Lors des délibérations au Grand Conseil sur la motion, la nécessité de procéder à une évaluation après quelques années a été soulignée. Le Conseil d'Etat fait sienne cette réflexion et souhaite donc limiter la mesure dans le temps. A cet égard, l'option d'un acte législatif ad hoc est également préférable.

3 Consultation

Une consultation sur l'avant-projet de loi a été effectuée du 6 avril au 14 juillet 2023 auprès des institutions, organisations et partis politiques du canton. Tant la mesure proposée que les objectifs poursuivis ont été salués par la quasi-totalité des instances qui se sont exprimées sur le projet. La conceptualisation et les modalités de mise en œuvre de la mesure ont néanmoins fait l'objet de commentaires et de propositions de modification. Les commentaires ont principalement porté sur les points suivants :

- > Cercle des bénéficiaires de la prestation : L'avant-projet de loi destinait la prestation aux ressortissants suisses ainsi qu'aux ressortissants étrangers titulaires du permis C. Dans deux retours, il a été souhaité d'élargir le cercle des bénéficiaires à tous les jeunes de 18 ans résidant dans le canton.

-
- > Types d'abonnement pris en charge : Plusieurs entités, dont les entreprises de médias, ont demandé de limiter l'offre proposée aux jeunes aux abonnements numériques. Conformément à la demande formulée dans la motion qui est à l'origine du présent projet de loi, l'avant-projet laissait aux bénéficiaires le choix entre l'abonnement papier et les différentes formules numériques proposées par les éditeurs.
 - > Mécanismes de contrôle : Dans le but de réduire les charges administratives pour l'Etat et les communes, l'avant-projet de loi proposait que les services d'abonnement des médias vérifient eux-mêmes si les jeunes qui sollicitent un abonnement remplissent les critères d'éligibilité. Etant donné qu'il s'agit d'une délégation d'une tâche publique, ce modèle soulève plusieurs questions juridiques, notamment sous l'angle de la protection des données.
 - > Promotion de la mesure : Un engagement plus conséquent de l'Etat pour promouvoir l'offre a été souhaité par les entreprises de médias ainsi que par certains autres organismes qui se sont exprimés lors de la consultation.
 - > Durée d'application de la mesure : La durée d'application de la mesure, de 5 ans dans l'avant-projet de loi, a été généralement bien acceptée. Des demandes minoritaires de prévoir une validité illimitée de la loi ont été reçues.

4 Présentation du projet

4.1 Bénéficiaires

La motion offre deux définitions du cercle des bénéficiaires de la prestation. D'un côté, elle se réfère aux nouveaux citoyens du canton. De l'autre, elle mentionne que tous les jeunes de 18 ans résidant dans le canton doivent avoir accès à l'abonnement gratuit. Dans le cadre de l'élaboration de la présente mesure, le Conseil d'Etat a étudié dans le détail les différentes options relatives à la définition du public cible. Pour plusieurs raisons, le critère de la citoyenneté active, liée à l'exercice des droits politiques sur les plan communal et/ou cantonal et fédéral, n'est pas entièrement satisfaisant pour délimiter le cercle des bénéficiaires. Du point de vue légal, la citoyenneté active est définie dans la LEDP. Selon cette loi, ont le droit de voter et d'élire en matière cantonale, s'ils sont âgés de 18 ans révolus, les Suisses et Suissesses domiciliés dans le canton ainsi que les Suisses et Suissesses de l'étranger qui ont le droit de cité cantonale ou ont été domiciliés dans le canton. Les ressortissants étrangers et étrangères domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) disposent du droit de voter et d'élire au niveau communal. L'application de ces bases légales signifierait donc que l'abonnement serait uniquement proposé aux jeunes Suisses, qui seuls disposent des droits politiques au niveau cantonal. Même les jeunes ressortissants étrangers titulaires du permis C qui remplissent les critères formels de la reconnaissance de la citoyenneté au niveau communal ne feraient pas partie du groupe cible de la prestation car ils ne peuvent pas être considérés, du point de vue légal, comme des citoyennes et citoyens du canton.

Si le cercle des bénéficiaires est élargi à tous les jeunes qui disposent des droits politiques au niveau communal, un problème pratique se pose. En l'absence d'un registre électoral des ressortissants étrangers, l'Etat ne dispose pas des données nécessaires pour identifier les jeunes titulaires d'un permis C qui ont la possibilité d'exercer les droits politiques au niveau communal. Il serait donc nécessaire de solliciter les données de l'ensemble des communes fribourgeoises, démarche qui paraît disproportionnée en regard des objectifs poursuivis.

Pour ces différentes raisons, le Conseil d'Etat propose d'inclure dans le cercle des bénéficiaires tous les jeunes de 18 ans domiciliés dans le canton et inscrits au registre des habitants. Par rapport à l'avant-projet mis en consultation, qui proposait de limiter la prestation aux jeunes ressortissants suisses ainsi qu'aux ressortissants étrangers titulaires d'un permis C, il s'agit d'un élargissement du cercle des bénéficiaires. L'augmentation du nombre des jeunes éligibles, en comparaison avec cette proposition initiale, est toutefois minime ; elle se limite à environ 250 personnes par an. Le Conseil d'Etat estime que ce choix se justifie notamment dans un souci de non-discrimination et d'intégration, étant donné que l'abonnement financé par l'Etat peut contribuer à une meilleure connaissance des réalités locales et

régionales. Il facilite en outre les tâches de vérification et de contrôle liées à la mesure¹. Enfin, l'évaluation du projet sous l'angle du développement durable (Boussole 21) plaide également pour une prise en compte de tous les jeunes de 18 ans résidant dans le canton, indépendamment de la nationalité ou du type d'autorisation, dans un souci de cohésion sociale et d'intégration.

Concrètement, pour la période de 2018 à 2022, les statistiques consolidées indiquent les chiffres suivants concernant les jeunes atteignant l'âge de 18 ans dans le canton :

	2018	2019	2020	2021	2022
CH	2 976	2 885	2 748	2 827	2 832
Permis C	541	529	524	540	524
Autres permis	251	203	232	211	251
Total	3 768	3 617	3 504	3 578	3 607

Dans le but d'estimer le nombre de personnes concernées par la prestation au cours des prochaines années, des projections ont été établies. Selon le scénario démographique moyen du canton, le nombre des jeunes atteignant leur majorité au sein de la population résidente permanente devrait se situer en moyenne autour de 3 750 personnes par an au cours des prochains 5 ans² :

	2024	2025	2026	2027	2028
Total	3 683	3 658	3 745	3 826	3 850

La motion prévoit que seuls bénéficieront de l'abonnement gratuit les jeunes qui en font expressément la demande. Partant de ce principe, il n'est pas facile d'estimer le nombre de personnes effectivement intéressées par l'offre. Les retours dépendront notamment de la visibilité de la prestation auprès du public cible. De manière générale, les activités médias et centres d'intérêt des jeunes invitent à une certaine prudence dans l'estimation du nombre de personnes intéressées. Dans le cadre de son plan d'action en faveur de la diversité des médias, le canton de Vaud prévoyait de mettre en œuvre une mesure similaire³. L'application de tarifs préférentiels pour familiariser les jeunes avec les médias régionaux a toutefois été abandonnée. Une enquête préalable auprès des jeunes Vaudoises et Vaudois, menée en 2022, a en effet révélé un intérêt peu prononcé des personnes sondées tant pour l'actualité régionale que pour les formats médiatiques classiques⁴. Enfin, il convient de tenir compte du fait que la plupart des jeunes de 18 ans habite encore chez ses parents et qu'un journal est souvent disponible au foyer.

4.2 Médias concernés

La motion dresse une liste non exhaustive de titres de la presse régionale fribourgeoise pour lesquels un abonnement serait proposé aux jeunes. Le Conseil d'Etat propose d'inclure dans la mesure tous les titres de la presse régionale fribourgeoise sur abonnement qui paraissent au moins une fois par semaine. De plus, l'éditeur du titre doit avoir son siège dans le canton du Fribourg.

En date du 1.9.2023, les produits de presse suivants bénéficieraient donc de la mesure :

¹ Voir 4.3, p. 5.

² Scénario démographique moyen SStat.

³ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Valérie Induni et consorts – Pour un vrai soutien à la presse et aux médias, 2019.

⁴ Rapport au vote et à l'information : Usages, pratiques et attentes des jeunes citoyen.nes dans le canton de Vaud. Rapport d'étude Qualinsight, 2022.

Titre	Périodicité	Lieu de parution
La Liberté	Quotidien	Fribourg
La Gruyère	3x / semaine	Bulle
La Broye	Hebdomadaire	Payerne
Le Messenger	Hebdomadaire	Châtel-Saint-Denis
Le Républicain	Hebdomadaire	Estavayer-le-Lac
Freiburger Nachrichten	Quotidien	Freiburg
Murtenbieter	2x / semaine	Murten
Anzeiger von Kerzers	Hebdomadaire	Kerzers

Le projet de loi prévoit une procédure d'annonce pour les médias concernés par la mesure. Cette disposition permettra à d'éventuels nouveaux acteurs médiatiques de bénéficier de la mesure, pour autant qu'ils remplissent les critères évoqués plus haut.

4.3 Aspects opérationnels

Au niveau opérationnel, le Conseil d'Etat souhaite procéder de la manière la plus efficiente possible, en limitant la mise en place de nouveaux dispositifs liés à la mesure au strict nécessaire. Plusieurs options ont été étudiées lors de l'élaboration du projet. L'avant-projet de loi mis en consultation proposait que les jeunes intéressés par un abonnement passent commande directement auprès des médias, qui auraient la tâche de vérifier l'éligibilité des personnes. Pour limiter la charge administrative liée à la mise en œuvre de la prestation, il a été renoncé à une gestion centralisée des abonnements. Cette délégation des tâches de contrôle par l'Etat aux prestataires soulève toutefois des questions sous l'angle de la protection des données et du contrôle. L'Etat devrait notamment s'assurer de l'exhaustivité des vérifications effectuées par les médias lors de la conclusion d'un abonnement et prévoir un régime de sanctions au cas où les prestataires ne rempliraient pas leurs obligations. De plus, il serait nécessaire de prévoir au niveau juridique une procédure qui permette aux jeunes qui se seraient vu refuser un abonnement par un média de contester cette décision. Enfin, les modalités de traitement des données personnelles par les médias devraient être détaillées dans la base légale.

Ces constats amènent le Conseil d'Etat à proposer une gestion des abonnements via un formulaire d'inscription en ligne mis en place et administré par l'Etat. Le site web permettra aux jeunes de choisir un média et de passer commande de l'abonnement. Il offrira également un espace aux médias pour présenter leur offre. Pour vérifier l'éligibilité des personnes qui sollicitent l'abonnement, les services de l'Etat s'appuieront sur la base de données FriPers, à savoir la plateforme informatique contenant les données de contrôle des habitants de l'ensemble de la population domiciliée dans le canton. Une fois le contrôle effectué, les inscriptions seront transmises aux médias. L'élargissement du public cible à tous les jeunes de 18 ans domiciliés dans le canton et inscrits au registre des habitants facilitera le contrôle dans la mesure où il ne sera pas nécessaire d'exclure certains types d'autorisation des jeunes ressortissants étrangers.

Pour ce qui est de la promotion de la prestation, le Conseil d'Etat estime que celle-ci relève avant tout de la responsabilité des médias, qui sont les principaux bénéficiaires de la mesure. Etant donné qu'il s'agit d'une prestation publique, une visibilité adéquate de l'Etat doit néanmoins être assurée. Le formulaire d'inscription en ligne répondra à ce besoin puisqu'il permettra d'explicitier les intentions de la mesure du point de vue du canton. L'Etat engagera par ailleurs ses moyens de communication pour faire connaître la prestation, à savoir notamment les communiqués de presse, les réseaux sociaux et la feuille officielle. Pour ce qui est de l'envoi d'un courrier individuel à l'ensemble des personnes éligibles, tel que mentionné par la motion, le Conseil d'Etat estime que cela n'est pas indiqué. D'une part, il n'est pas dans la pratique de l'Etat d'adresser des courriers aux bénéficiaires potentiels d'une mesure dont il assure le financement. D'autre part, l'envoi d'un courrier papier ne correspond ni aux principes de l'administration numérique, ni aux exigences du développement durable.

4.4 Durée de la prestation

En l'absence de données consolidées sur l'efficacité de la mesure, le Conseil d'Etat est de l'avis que la prestation doit être introduite, dans un premier temps, pour une période limitée. Il propose ainsi de limiter la validité de l'acte législatif et donc la durée de la prestation à cinq ans. Cette période est suffisamment longue pour d'un côté, assurer une visibilité adéquate de la prestation et, de l'autre, réunir les données factuelles nécessaires à l'évaluation. Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, une évaluation sera menée. Le Conseil d'Etat consignera les résultats de l'évaluation dans un rapport adressé au Grand Conseil. Le Grand Conseil aura donc la possibilité de se prononcer sur une éventuelle pérennisation de la loi avant que celle-ci ne devienne caduque.

4.5 Evaluation

L'évaluation sera menée dans le but de juger de l'efficacité de cette prestation de l'Etat. Il conviendra d'analyser en particulier deux aspects, à savoir l'intérêt de la prestation sous l'angle de l'aide aux médias, ainsi que sa contribution à la sensibilisation et la formation aux médias, dans une perspective d'éducation à la citoyenneté. Par rapport au premier point, il s'agira de documenter, entre autres, le nombre de jeunes intéressés par la mesure et le taux de renouvellement des abonnements. Ces éléments permettront d'évaluer si la prestation est susceptible d'avoir des effets positifs à moyen et long terme sur la situation financière des médias fribourgeois concernés. Par rapport au second point, concernant donc la formation aux médias, l'objectif sera de déterminer dans quelle mesure la prestation stimule l'intérêt des jeunes pour l'actualité du canton. Sur la base de ces éléments, il sera possible de formuler une recommandation concernant la poursuite de la mesure, son adaptation ou encore sa suppression.

Le projet d'acte soumis au Grand Conseil comprend des dispositions concernant l'évaluation, qui fixent notamment les éléments factuels que les médias devront fournir à l'Etat. Pendant des travaux d'élaboration de la présente mesure, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a manifesté son intérêt à accompagner scientifiquement la mise en œuvre de la mesure. Il est donc envisageable de collaborer avec cet office fédéral dans le cadre de l'évaluation, selon des modalités encore à déterminer.

5 Commentaire détaillé par article

Article 1 *But*

Cet article présente les objectifs visés par la loi. Par l'instauration de la mesure décrite à l'article 2, l'Etat vise en premier lieu à favoriser l'accès des jeunes à l'information au travers des titres de la presse régionale fribourgeoise. Il souhaite sensibiliser les jeunes aux enjeux régionaux et cantonaux et leur donner ainsi un outil supplémentaire leur permettant de se forger une opinion et d'exercer leurs droits politiques de façon éclairée. L'objectif subséquent est d'aider financièrement les titres de la presse régionale, qui se trouvent pour certains toujours dans une situation délicate malgré les dispositifs d'aide mis en place ces dernières années aux niveaux fédéral et cantonal. Cette mesure doit aussi être vue par les médias comme un moyen d'évaluer quels sont les besoins et/ou les préférences de la nouvelle génération de lecteurs et lectrices et, cas échéant, d'ajuster leurs offres en conséquence.

Article 2 *Mesure*

Alinéa 1

La mesure consiste en une prise en charge par l'Etat des coûts d'abonnement à un titre de la presse écrite régionale fribourgeoise durant une année.

Alinéa 2

La plupart des titres de la presse régionale proposent plusieurs formules d'abonnements. Le type d'abonnement dont l'Etat assumera le financement dans le cadre de la présente mesure est l'abonnement numérique de base, qui comprend un accès illimité au site internet et à l'application.

Alinéa 3

Les médias régionaux susceptibles d'être prestataires de la mesure ne disposent pas tous d'un abonnement numérique de base, sous la forme d'un accès illimité au site internet et à l'application. Dans certains cas, l'offre numérique se limite à l'accès au papier électronique (e-paper). Il existe également des titres de presse qui ne proposent à ce stade aucune formule numérique. Afin de pouvoir néanmoins tenir compte de ces offres, il est possible d'accorder un abonnement au papier électronique ou à la version imprimée.

Alinéa 4

Un seul type d'abonnement par média est pris en compte dans le cadre de la présente mesure. Le choix du bénéficiaire ou de la bénéficiaire de la mesure porte uniquement sur le prestataire, et non sur le type d'abonnement. Le type d'abonnement financé par l'Etat sera défini par la Direction chargée de l'exécution de la mesure. Une consultation préalable des prestataires est prévue.

Article 3 Bénéficiaires – Eligibilité et conditions d'octroi

Alinéa 1

Les conditions mentionnées sont cumulatives. Dans le but de faciliter la vérification de l'éligibilité des personnes qui sollicitent un abonnement, l'inscription au contrôle des habitants est explicitement mentionnée comme l'une des conditions pour bénéficier de la mesure. La mesure n'est pas appliquée de manière automatique, il faut que le jeune ou la jeune exprime son intérêt à vouloir en bénéficier.

Alinéa 2

La personne intéressée par la mesure doit solliciter l'abonnement au cours de l'année civile durant laquelle elle atteint la majorité. La disposition garantit que toutes les personnes nées la même année ont la possibilité de déposer leur demande la même année civile. Ainsi, une personne née en janvier 2006, par exemple, pourra faire sa demande durant toute l'année civile 2024, de même que celle qui est née en décembre 2006.

Alinéa 3

Le formulaire d'inscription ne recueillera que les données nécessaires pour effectuer la vérification de l'éligibilité et pour faire bénéficier les jeunes de l'abonnement sollicité. Les personnes qui remplissent le formulaire d'inscription devront consentir à la transmission des données mentionnées à l'art. 4 al. 3 au média concerné. .

Article 4 Direction – Tâches et compétences

Alinéa 1

L'éligibilité des personnes qui sollicitent un abonnement sera vérifiée de manière centralisée par la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (ci-après : la Direction).

Alinéa 2

Pour vérifier l'éligibilité des personnes, un accès à la plateforme informatique cantonale comprenant les données enregistrées dans les registres communaux des habitants est nécessaire. La Loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCO ; RSF 114.21.1) dispose à l'art. 16a que l'accès aux données de la plateforme informatique est soumis à autorisation. Une base légale idoine est créée pour permettre l'accès à la plateforme informatique dans le cadre de l'exécution de la mesure. Sur le plan technique, les vérifications à effectuer impliqueront la création de rapports ad hoc et des appariements de données.

Alinéa 3

La Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) définit les principes relatifs au traitement des données personnelles par les organes publics dans l'exécution de leurs tâches. La LPrD dispose à l'art. 4 que l'organe public n'est en droit de traiter des données personnelles que si une disposition légale le prévoit, ou, à défaut, si les dispositions réglant l'accomplissement de sa tâche l'impliquent. Afin de faire bénéficier les jeunes de l'abonnement sollicité, les prestataires doivent pouvoir disposer du nom de la bénéficiaire ou du bénéficiaire, de l'adresse du domicile ainsi que de l'adresse de courrier électronique.

Alinéa 4

La LPrD dispose à l'art. 13 que les données personnelles doivent être détruites dès que l'organe public n'en a plus besoin. Pour mener l'évaluation prévue à l'art. 8 ci-dessous, il est toutefois nécessaire de conserver certaines données durant la période de validité de la loi. Dans une perspective qualitative, l'évaluation pourrait par exemple comprendre une enquête auprès des personnes qui ont bénéficié de l'abonnement. La participation à cette enquête ne sera pas obligatoire. Pour effectuer les analyses statistiques relatives à la mesure, concernant notamment la proportion des jeunes éligibles qui ont sollicité un abonnement, la Direction utilisera les données anonymisées.

Alinéa 5

La Direction détruira les données dès qu'elle n'en aura plus besoin pour remplir les tâches prévues par la loi, mais au plus tard à la fin de la période de validité de la présente loi. Si le législateur devait décider de prolonger la période de validité de la loi, il sera nécessaire de définir de manière plus précise la période pendant laquelle les données peuvent être conservées.

Article 5 Prestataires – Conditions d'éligibilité

Alinéa 1

Les critères d'éligibilité se recoupent avec ceux établis à l'époque s'agissant des aides COVID-19 en faveur des médias. Ils sont propres à assurer que l'information reçue par les jeunes couvre l'actualité régionale et, également, qu'elle leur parvienne régulièrement. La formulation choisie permettra en outre d'inclure d'éventuels nouveaux prestataires en cours de validité de la loi. Cet article est partiellement inspiré de l'art. 36 de l'Ordonnance du 29 août 2012 sur la Poste (OPO ; RF 783.01), qui énumère les critères déterminant la notion de presse régionale et locale.

Alinéa 2

Conformément au but défini à l'art. 1, la mesure vise notamment à soutenir la presse écrite régionale fribourgeoise. Pour être prestataire, l'éditeur du titre doit donc avoir son siège dans le canton de Fribourg. En cas de rachat par une société sise dans un autre canton ou à l'étranger, l'éditeur concerné ne pourra plus être prestataire de la mesure.

Article 6 Prestataires – Obligations

Alinéa 1

Afin de faciliter le suivi et le contrôle de la mesure par l'Etat, les titres de la presse régionale fribourgeoise sur abonnement qui veulent être prestataires devront s'annoncer par écrit auprès de la Direction. Cela permettra à cette dernière de pouvoir tenir une liste des différents prestataires et de renseigner utilement à ce propos les personnes ou les entités qui le requièrent.

Alinéa 2

En sus de son obligation d'annonce, le prestataire doit s'acquitter des obligations qui suivent.

Lettre a

Sans commentaire.

Lettre b

Durant la validité de la présente loi, le prestataire tient à jour un document permettant de déterminer quel est le taux de renouvellement des abonnements financés par l'Etat. Le document sera intégré à l'évaluation de la mesure prévue à l'art. 8.

Lettre c

Conformément aux principes de la protection des données, il est nécessaire de prévoir la destruction des documents obtenus par les prestataires sur la base de la présente loi. Les prestataires n'ont le droit d'utiliser les données personnelles des bénéficiaires que dans le but pour lequel elles leur ont été transmises. Les données relatives aux bénéficiaires qui ne renouvellent pas leur abonnement après un an seront donc détruites.

Article 7 **Information**

Alinéa 1

L'Etat, par le biais notamment de la Feuille officielle, de communiqués de presse, de son site internet, des réseaux sociaux, informe le public de l'existence de la mesure et de son contenu.

Alinéa 2

En vertu de l'art. 88 de la Constitution fribourgeoise, les autorités communales sont tenues d'informer le public sur leurs activités. Elles disposent ainsi de moyens de communication tels que, par exemple, le bulletin communal, le site internet ou encore les réseaux sociaux. La disposition confère aux autorités communales la tâche d'informer le public cible de l'existence de la mesure, tout en laissant les modalités concrètes ouvertes. Les communes pourront également relayer les informations diffusées par l'Etat au sujet de la mesure.

Alinéa 3

Les prestataires ont un intérêt direct à ce que la mesure soit portée à la connaissance du plus grand nombre. Ils participent ainsi à la promotion de la mesure, par leurs propres moyens. Une collaboration avec les autorités communales compétentes pourrait, par exemple, être envisagée.

Article 8 **Evaluation**

Alinéa 1

L'évaluation est menée par la Direction. Elle a pour but de déterminer si la mesure est propre à atteindre le but visé, à savoir favoriser l'accès à l'information et la formation d'opinion des jeunes et soutenir financièrement la presse écrite régionale fribourgeoise. Elle débute trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Alinéa 2

Sans commentaire.

Article 9 **Voies de droit**

Alinéa 1

Le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg (CPJA ; RSF 150.1) prescrit à l'art. 115 que le Conseil d'Etat peut décider d'un recours si une loi le prévoit. Le présent article remplit cette condition. Il prévoit que les décisions de la Direction peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat.

Article 10 **Durée de validité**

Sans commentaire.

6 Incidences financières et en personnel

6.1 Incidences financières

L'incidence financière de la mesure a été calculée à partir des prix d'abonnements fixés par les entreprises de média. Pour les différents titres de la presse régionale, les prix suivants ont été communiqués à l'Etat lors de l'élaboration du présent message :

Média	Type d'abonnement (annuel)			
	Papier	Numérique		Papier et numérique
		Avec e-paper	Sans e-paper	
La Liberté	462,00	300,00	108,00	474,00
La Gruyère	224,00	135,00		254,00
La Messenger	90,00	41,00		98,00
La Broye	83,00	83,00		83,00
Le Républicain	76,00			
Freiburger Nachrichten	468,00	408,00	264,00	468,00
Anzeiger von Kerzers	140,00			
Murtenbieter	170,00			

Il s'agit des pleins tarifs pour l'année 2023, sans réduction ou application de modalités préférentielles. Les quotidiens La Liberté et Freiburger Nachrichten connaissent deux types d'abonnements numériques. L'option avec papier électronique (e-paper) comprend la livraison du journal du jour en format pdf, en plus de l'accès aux articles payants disponibles en ligne et sur l'application. La formule numérique de base se limite à l'accès aux articles payants disponibles en ligne et sur l'application.

Le texte de la motion indique que le système mis en place doit couvrir un abonnement en format papier ou numérique. En raison de la diversité des offres, il est toutefois nécessaire de définir plus précisément les formules concernées par la mesure. Pour ce faire, différents critères peuvent entrer en ligne de compte. Sous l'angle des activités médias des jeunes, l'accès aux contenus médiatiques diffusés par l'application doit être privilégiée. Il s'agit en effet, selon les résultats de l'enquête vaudoise mentionnée précédemment, de l'un des canaux les plus utilisés par les jeunes pour s'informer sur l'actualité. Le format papier classique ne répond clairement pas aux habitudes du public cible en matière d'utilisation des médias, constat qui vaut également pour le papier électronique⁵. De l'autre côté, sous l'angle de l'aide aux médias, les formules papier ainsi que papier et numérique, couvrent de manière plus importante les coûts liés à l'élaboration des contenus journalistiques.

Conformément au texte de la motion, le Conseil d'Etat proposait, dans l'avant-projet mis en consultation, de laisser aux bénéficiaires le choix entre l'abonnement papier et l'abonnement numérique, avec ou sans papier électronique. Plusieurs institutions qui ont participé à la consultation ont proposé d'inclure dans l'offre uniquement les formules numériques. C'est en particulier le cas des entreprises de médias, qui craignent que la prise en charge d'un abonnement papier par l'Etat puisse amener les parents des jeunes à se désabonner pour profiter de l'offre prise en charge par l'Etat. Le même souci a été exprimé par certains médias en lien avec le papier électronique.

Ces différents retours, ainsi que le fait que seul le format numérique correspond aux activités médias des jeunes, conduisent aujourd'hui le Conseil d'Etat à inclure dans la prestation uniquement l'abonnement numérique de base, sous forme de l'accès au site internet et à l'application du média. Pour les médias qui ne proposent pas encore à ce stade un abonnement numérique sous cette forme, l'abonnement au papier électronique, voire à la version imprimée pourra être pris en compte. L'Etat ne prendra en charge qu'un seul type d'abonnement par média. La Direction définira pour chaque média le type d'abonnement pris en compte, après consultation du prestataire.

⁵ Rapport au vote et à l'information : Usages, pratiques et attentes des jeunes citoyen.nes dans le canton de Vaud. Rapport d'étude Qualinsight, 2022, p. 8.

Plusieurs variables déterminantes pour l'estimation de l'incidence financière de la mesure sont incertaines. Comme indiqué plus haut, cela concerne en particulier le nombre de jeunes intéressés par la prestation, ainsi que le choix du journal. L'estimation du coût est basée sur l'hypothèse qu'environ 30 % des personnes éligibles solliciteront un abonnement. Il s'agirait donc, selon les projections démographiques présentées plus haut, d'approximativement 1 250 personnes par an. Compte tenu des activités médias des jeunes, ce nombre est a priori élevé. Il convient également de tenir compte du fait que La Liberté, en partenariat avec la Banque cantonale de Fribourg, offre déjà un accès privilégié à ses contenus aux jeunes en formation (hautes écoles, université, collèges fribourgeois et GIB, ECG, écoles des métiers, écoles professionnelles). Cela correspond à une partie importante des bénéficiaires potentiels de la mesure.

Concernant le choix du journal, une clé de répartition a été établie sur la base du tirage total diffusé en 2021 pour chacun des titres (édition normale) ainsi que des tirages additionnés. A partir de ces éléments, la part de chaque titre a été calculée comme suit :

Média	Tirage total diffusé (2021)	%
La Liberté	37 153	43,1%
La Gruyère	13 016	15,1%
Le Messenger	8 479	9,8%
La Broye	2 839	3,3%
Le Républicain	2 850	3,3%
Freiburger Nachrichten	16 242	18,8%
Murtenbieter	4 108	4,8%
Anzeiger von Kerzers	1 514	1,8%
Total	86 201	100,0%

Cela signifie concrètement que sur 1 250 abonnements financés par an par l'Etat, 539 concerneraient le journal La Liberté, 235 les Freiburger Nachrichten, 189 La Gruyère, 123 Le Messenger, etc.

Notons toutefois que cette estimation de la sélection de l'offre médiatique repose sur la supposition que les jeunes consomment les mêmes contenus médiatiques que la population fribourgeoise lisant la presse en format papier. Or, les lecteurs de médias en format papier présentent certainement des caractéristiques différentes que celles des jeunes qui constituent le public cible de la prestation. De plus, la répartition actuelle du lectorat entre les prestataires repose sur des choix faits par la population fribourgeoise pour des abonnements payants. L'offre proposée, par sa gratuité, fait disparaître la contrainte budgétaire individuelle comme élément de décision. Il est donc probable que la répartition des abonnements pris en charge par l'Etat s'éloigne de la clé présentée ci-dessous.

Le calcul de l'incidence financière de la mesure repose sur le prix de l'abonnement numérique sans papier électronique lorsque cette formule est disponible. Le prix du papier électronique a été utilisé pour les titres qui ne proposent pas d'autres offres numériques, c'est-à-dire des abonnements aux contenus du site internet et de l'application. Enfin, il a été tenu compte du prix de la version imprimée des médias qui ne disposent pas à ce stade d'offres numériques.

Partant de ces éléments, les incidences financières de la mesure se présentent comme suit :

Nature	Coût annuel	Total sur 5 ans
Abonnements	175 000	
		875 000
Evaluation		30 000
Total		905 000

Le formulaire d'inscription en ligne pourra être réalisé sur la base des ressources existantes. Aucune incidence financière n'est donc prévue à ce niveau. Un budget spécifique est prévu pour externaliser certaines tâches liées à l'évaluation de la prestation, par exemple la réalisation d'une enquête.

6.2 Incidences sur le personnel de l'Etat

Des ressources spécifiques en personnel seront nécessaires pour effectuer les tâches de contrôle et de facturation. Ce travail devra toutefois se limiter à quelques heures par mois et pourra être pris en charge par les effectifs existants. Des ressources seront également nécessaires pour mener l'évaluation et rédiger le rapport à l'attention du Grand Conseil.

7 Effets sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi crée une nouvelle tâche pour les communes qui seront chargées d'informer une fois par année les jeunes atteignant la majorité sur l'existence de la mesure. Aucune compétence n'est modifiée.

8 Effets sur le développement durable

L'impact du projet de loi sur le développement durable a été évalué à l'aide de l'outil Boussole 21. Il ressort de l'analyse que la prise en charge d'un abonnement à un journal régional pour les jeunes a un effet positif sur le développement durable, dans la mesure où elle favorise l'acquisition de connaissances par les jeunes pour participer activement à la vie démocratique. La mesure peut en outre amener les jeunes à s'engager pour le vivre-ensemble, grâce à une meilleure connaissance des enjeux sociétaux. Le renoncement à l'abonnement papier au profit des formules numériques constitue également un point fort sous l'angle du développement durable.

9 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de loi est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.