



Rapport sur les possibilités d'aide aux médias par le canton de Berne

**Rapport relatif à la mise en œuvre des motions 174-2017
Imboden (Berne, Les Verts) « Garantir la diversité de la
presse dans le canton de Berne et la représentativité
démocratique des médias dans les régions et dans la
Région capitale suisse » et 184-2017 PS-JS-PSA (Hügli,
Biel/Bienne) « Garantir la démocratie dans le canton de
Berne – maintenir la diversité médiatique et les emplois ! »**

Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil

Date de la séance du CE : 14 août 2019

N° d'affaire : 2017.STA.1782

Direction : Chancellerie d'Etat

Classification : –

Table des matières

1	Résumé	4
2	Elément déclencheur et mandat.....	5
3	Etat des lieux	5
3.1	Evolution de l'utilisation des médias	5
3.2	Evolution de la presse en Suisse.....	7
3.3	Situation des médias dans le canton de Berne	9
3.3.1	Presse.....	9
3.3.2	Radio et télévision	10
3.3.3	En ligne	11
3.4	Mandat d'information du canton	13
3.5	Pourquoi le canton communique-t-il ?	13
3.6	Comment le canton communique-t-il ?	13
3.7	Bilan intermédiaire	13
3.8	Aggravation de la situation en raison de changements sociétaux.....	14
4	Remarques de principe sur l'aide aux médias	15
4.1	Nécessité d'agir ?.....	15
4.2	Modalités d'une aide éventuelle	16
4.3	Aide aux médias en Europe	17
4.4	Evolutions au niveau fédéral	17
4.5	Aide aux médias dans d'autres cantons	18
5	Aspects juridiques	19
5.1	Bases légales au niveau fédéral.....	19
5.2	Bases légales au niveau du canton de Berne.....	20
6	Possibilités d'aide aux médias par le canton.....	21
6.1	Aide <i>directe</i> envisageable	22
6.2	Aide <i>indirecte</i> envisageable – première priorité	22
6.2.1	Accorder une aide financière aux services de base de Keystone-ATS à Berne et à Bienne.....	22
6.2.2	Créer et gérer des plateformes d'information en ligne destinées aux médias, aux partis, aux communes et aux associations	23
6.2.3	Promouvoir les compétences politiques et médiatiques chez les jeunes utilisatrices et utilisateurs	23
6.2.4	Création d'une fondation pour l'aide aux médias	24
6.3	Aide <i>indirecte</i> envisageable – deuxième priorité.....	25
6.3.1	Autoriser la déductibilité fiscale de l'abonnement à un journal	25
6.3.2	Soutenir la distribution matinale des journaux	26
6.3.3	Augmenter le rabais sur les tarifs postaux	26

6.3.4	Cofinancer la formation de journalistes.....	26
7	Financement de l'aide aux médias.....	27
8	Adaptations requises de la législation	27
9	Développer la communication directe avec la population	28
10	Conclusion.....	29
11	Proposition au Grand Conseil	30
Annexes 31		
Annexe 1	Interventions parlementaires en suspens concernant les médias au Parlement fédéral.....	31
Annexe 2	Bases légales régissant l'éducation civique dans le canton de Berne	33

1 Résumé

Internet, journaux gratuits, appareils de communication mobiles et médias sociaux ont profondément modifié la manière d'utiliser les médias et les médias eux-mêmes. Lorsque Tamedia a annoncé en août 2017 qu'il allait créer une rédaction centrale à Zurich et donc mettre fin aux rédactions autonomes du *Bund* et de la *Berner Zeitung*, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'examiner les possibilités de soutien des médias par le canton.

Le présent rapport analyse en détail les développements des 25 dernières années dans le domaine des médias et leur impact sur le canton de Berne – du mandat d'information du public à la participation politique de la population. La grande importance d'un « quatrième pouvoir » et de citoyennes et citoyens informés et compétents en matière de médias pour le fonctionnement de notre système politique y est soulignée. Ces informations de fond constituent, conjointement avec le cadre légal et les évolutions au niveau fédéral, le socle de l'évaluation des possibilités de soutien des médias par le canton de Berne.

Outre la question de principe d'une aide étatique, certaines questions précises et importantes se posent : le soutien se fait-il par l'Etat lui-même ou par le biais d'un intermédiaire indépendant ? Tous les médias sont-ils soutenus ou seulement certains ? Cette aide est-elle limitée dans le temps ou non, avec ou sans convention de prestations ? Pour chaque mesure se pose en outre la question de l'impact attendu et celle du coût pour l'Etat d'un soutien cantonal des médias.

Au chapitre 6, le Conseil-exécutif présente différentes possibilités d'aide aux médias. Celles-ci reflètent la discussion actuelle sur l'engagement de l'Etat en vue de soutenir les médias. Le Conseil-exécutif étant réticent vis-à-vis d'une aide *directe*, les possibilités correspondantes ne sont présentées que brièvement dans le rapport. La réticence du Conseil-exécutif par rapport à ce type de soutien aux médias a déjà été soulignée dans les réponses à deux interventions parlementaires à l'automne 2017. Les médias ne peuvent pas, ou seulement en partie, exercer leur rôle indépendamment dans l'Etat démocratique, s'ils sont directement dépendants du monde politique par le biais d'une aide financière.

Parallèlement, le Conseil-exécutif reconnaît cependant qu'il est peut-être nécessaire d'agir compte tenu des bouleversements qui affectent le secteur et de l'affaiblissement qui en résulte pour certains médias. C'est la raison pour laquelle le présent rapport examine en détail plusieurs mesures dans le domaine de l'aide *indirecte* aux médias. Le Conseil-exécutif propose d'approfondir plus encore quatre des huit mesures présentées concernant l'aide indirecte aux médias : soutien financier à l'ATS, mise en place d'une plate-forme cantonale en ligne pour les médias, les partis et les communes, promotion des compétences des jeunes en matière de politique et de médias, ainsi que création d'une fondation pour l'aide aux médias. Les aides indirectes sont présentées par ordre de priorité dans le présent rapport. Un engagement du canton en matière d'aide indirecte aux médias impliquerait une adaptation de la loi sur l'information ainsi que des frais supplémentaires.

Il convient de mentionner à titre complémentaire que le canton a déployé ces dernières années des efforts significatifs en vue de simplifier – hors médias classiques – l'interaction entre la population et l'Etat. Ce dernier va poursuivre son action en matière de numérisation de l'administration et de communication directe avec la population.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et de classer les motions 174-2017 et 184-2017 dans le cadre du rapport annuel sur la mise en œuvre des interventions parlementaires.

2 Elément déclencheur et mandat

Le 23 août 2017, l'entreprise Tamedia annonçait qu'elle allait supprimer à Berne les rédactions jusqu'alors pleinement autonomes de deux de ses journaux, le *Bund* et la *Berner Zeitung*. Une majeure partie du contenu rédactionnel des deux journaux serait dorénavant produite par une rédaction centrale commune produisant aussi des contenus pour d'autres journaux du groupe Tamedia. La distinction entre les deux journaux en question résiderait principalement dans les informations locales et cantonales. Le regroupement des équipes au sein d'une même entité pour ce qui concerne la mise en page, la production des textes, les illustrations, les photos et la relecture permettait d'augmenter la force de frappe et de renforcer l'efficacité, tel ont été les arguments avancés par l'entreprise pour justifier cette décision¹.

Cette annonce a été ressentie à Berne comme une marginalisation du pôle médiatique local et a suscité des critiques venant tant des politiciens et des politiciennes que des journalistes touchés. Le Conseil-exécutif a alors entamé des discussions avec les personnes concernées ainsi qu'avec la direction de Tamedia. Malgré l'opposition des journalistes et les réserves exprimées par le monde politique et la société civile, le groupe a mis en œuvre en 2018 le redimensionnement annoncé des rédactions des deux journaux.

Dans le cadre de cette discussion, deux interventions relatives au thème de la diversité médiatique dans le canton de Berne ont été déposées au Grand Conseil : le Conseil-exécutif y a répondu en septembre 2017 avant que le Grand Conseil ne les adopte à la session de novembre². Le Conseil-exécutif a été chargé de présenter dans un rapport à l'intention du Parlement les instruments d'aide directe et indirecte aux médias permettant au canton de Berne de garantir la diversité journalistique dans les diverses régions du canton (M 174-2017, point 2, M 184-2017, point 3). Le Conseil-exécutif a été en outre chargé d'examiner l'aide directe aux médias numériques (M 174-2017, point 3) et d'indiquer le besoin de financement nécessaire et les sources de financement potentielles, ainsi que de présenter les modifications législatives nécessaires à cette fin (M 174-2017, point 4). Dans ses réponses à ces motions, le Conseil-exécutif n'avait pas exclu d'emblée une aide tout au moins indirecte aux médias à l'échelon cantonal mais avait également indiqué que de telles mesures devaient être examinées en détail.

Le présent rapport répond aux demandes formulées dans ces deux motions. Il analyse tout d'abord l'évolution générale dans le domaine des médias et établit un parallèle avec celle constatée dans le canton de Berne. Il souligne par ailleurs les répercussions d'un tel processus sur la participation politique. Enfin, le Conseil-exécutif débat des possibilités que le canton de Berne pourrait utiliser pour exercer une influence sur l'évolution dans le domaine des médias au moyen d'aides.

3 Etat des lieux

3.1 Evolution de l'utilisation des médias

Depuis l'arrivée des quotidiens il y a plus de 300 ans, de la radio dans les années 1920 et de la télévision dans les années 1950, ces trois segments des médias ont possédé le quasi-monopole du traitement de l'information à l'intention du public. Les personnes intéressées ont ainsi pu s'informer par le biais de ces trois médias classiques sur les événements proches ou lointains. Quiconque entendait diffuser lui-même une information – qu'il s'agisse d'autorités,

¹ <https://www.tamedia.ch/fr/groupe/newsroom/communiques/tamedia-nouvelle-organisation-des-redactions-de-journaux-et-opportunites-de-croissance>

² [Motion 174-2017](#) : Garantir la diversité de la presse dans le canton de Berne et la représentativité démocratique des médias dans les régions et dans la Région capitale suisse / [Motion 184-2017](#) : Garantir la démocratie dans le canton de Berne – maintenir la diversité médiatique et les emplois ! Les motions 174-2017 et 184-2017 ont été adoptées en partie sous forme de postulat.

d'entreprises, d'associations ou d'institutions, etc. – dépendait de ces médias classiques dans leur rôle d'intermédiaire et de diffuseur. Les forums de discussion se réduisaient alors pour l'essentiel aux pages de courrier des lecteurs.

Ce modèle d'activité est resté incontesté jusqu'au milieu des années 1990. Entrée en vigueur à la même date, la législation du canton de Berne en matière d'information reflète cette situation.

Internet, les journaux gratuits, les appareils de communication mobiles et les médias sociaux ont profondément modifié le contexte médiatique et l'utilisation des médias au cours des 25 dernières années.

1. Internet : ce nouveau média, qui s'est développé à partir d'applications scientifiques et militaires, est sorti de l'ombre en 1993 lorsque le premier navigateur web à option graphique fut accessible au téléchargement gratuit. Les personnes intéressées étaient ainsi en mesure de mieux présenter des contenus web. Cela a permis à un nombre grandissant d'utilisateurs et d'utilisatrices de présenter leurs offres sur Internet, et cela à un rythme de plus en plus soutenu. Les entreprises peuvent dès lors présenter leurs offres à leur clientèle sous forme électronique sans devoir passer par des publicités. La navigation permet de rechercher des contenus. Les groupes de presse ont commencé à utiliser ce canal à un stade précoce, et certains d'entre eux ont créé via internet de nouvelles plateformes commerciales lucratives (p. ex. Tamedia avec *homegate.ch* et *ricardo.ch* ou Ringier avec *ticketcorner.ch* et *jobscout.ch*). Cette diversification explique que les grands groupes de presse s'en sortent bien financièrement en dépit de leur branche presse en déclin. Mais ceux-ci ne sont que modérément disposés à subventionner globalement le domaine déficitaire de la presse écrite.
2. Quotidiens gratuits : *Metro* et *20 Minutes* se sont imposés dès l'an 2000 sur le marché des journaux gratuits. Faciles à lire, édités au format tabloïd et exclusivement financés par la publicité, ces journaux étaient proposés dans les gares dans des caissettes conçues à cet effet. Il est toutefois apparu relativement vite que le marché suisse de la publicité ne suffisait pas à assurer l'exploitation commerciale de trois titres en parallèle. Pendant plusieurs années, un journal du matin et un journal du soir ont pu se maintenir. Depuis fin 2018, seul *20 Minutes* subsiste. Avec un tirage de 640 000 exemplaires, en léger recul, ce journal est lu aujourd'hui par quelque 1,9 million de lectrices et de lecteurs, étant ainsi le journal imprimé le plus lu de Suisse. Le tirage est toutefois en recul depuis environ dix ans, de même que le volume des publicités depuis une date toute récente, comme l'a indiqué Tamedia en mars 2019. Les journaux gratuits ont ancré dans l'esprit du public l'idée selon laquelle les contenus de la presse écrite (et pas seulement sur Internet) pouvaient eux aussi être gratuits.
3. Accès mobile à Internet : en dépit de tentatives antérieures, c'est finalement le smartphone d'Apple qui, dès 2007, a permis de concrétiser l'accès mobile à Internet. Et ce en combinaison avec l'iPad, qui a été commercialisé trois ans plus tard. Les appareils mobiles facilitent l'utilisation et augmentent encore la disponibilité d'Internet. Pour répondre aux nouvelles exigences des utilisatrices et utilisateurs, les contenus Internet ont été adaptés peu à peu au niveau de leur compatibilité avec ces appareils.
4. Plateformes sociales : le World Wide Web accessible au public héberge des réseaux sociaux, dont les fonctions vont au-delà de celles des forums et des chats (clavardage) sur Internet, et ce depuis le milieu des années 1990³. De nouvelles plateformes comme *Facebook* se répandent quelque dix années plus tard. Grâce aux grandes améliorations apportées à l'accès mobile à Internet, l'utilisation des plateformes sociales a connu un grand bond en avant. Outre les particuliers, des entreprises, des associations, des institutions et

³ [https://de.wikipedia.org/wiki/Soziales_Netzwerk_\(Internet\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Soziales_Netzwerk_(Internet)) (page en allemand)

les autorités utilisent elles aussi les réseaux sociaux comme moyen de communication. En même temps, les plateformes sociales proposent les informations les plus importantes. A cette fin, elles se sont liées aux groupes de presse – et peuvent augmenter leur propre rayon d'action grâce aux contributions rédactionnelles, puisque les textes journalistiques génèrent une augmentation du nombre des « Likes » (mention j'aime)⁴.

La population a ainsi bénéficié, d'une part, de nouvelles possibilités de s'informer directement au sujet des événements politiques et de participer au dialogue public. Les médias classiques⁵ ont peu à peu perdu, d'autre part, en raison de nouvelles possibilités techniques, leur rôle exclusif d'intermédiaire entre les autorités et la population en matière d'information. Les nouvelles possibilités d'interaction dues aux formes de communication électronique et l'accès gratuit aux informations ont conduit à une remise en cause de plus en plus marquée du modèle commercial traditionnel des médias classiques – rassembler l'information et la présenter sous forme journalistique contre paiement. De plus, dans le domaine de l'écrit, de nouveaux produits journalistiques dont le contenu peut être obtenu gratuitement sont apparus depuis l'an 2000. Mais obtenir des nouvelles gratuitement fait souvent oublier que les articles en question ont été sélectionnés, pondérés, examinés et finalement mis en page par des journalistes payés.

L'utilisation de ces nouveaux canaux s'étant généralisée, Internet et les médias sociaux, qui lui sont liés, sont devenus eux aussi intéressants pour l'industrie publicitaire, qui faisant auparavant appel exclusivement aux médias classiques. La conséquence est que les revenus publicitaires se déplacent vers Internet (p. ex. vers Google, Facebook, Amazon).

3.2 Evolution de la presse en Suisse

La plupart des rédactions de presse écrite en Suisse font face à une diminution de leur lectorat et de leurs recettes publicitaires⁶. La diminution du nombre d'exemplaires ne peut être compensée à ce jour par le paiement d'articles en ligne⁷. Ainsi, à titre d'exemple, le quotidien *St. Galler Tagblatt* a vu son tirage chuter de près de 30 pour cent entre 2010 et 2017⁸. Sur la même période, le nombre d'exemplaires de tous les journaux suisses a chuté de quelque 21 pour cent⁹.

La combinaison de recettes publicitaires et d'un lectorat ou de tirages en recul a accéléré le processus de concentration au sein des groupes de presse et les économies faites au sein des rédactions. Les maisons d'édition ont réagi à la baisse du tirage et du volume publicitaire

⁴ L'utilisation de textes journalistiques sur les plateformes sociales fait aujourd'hui l'objet d'une discussion en raison des droits d'auteur. La question qui fait débat en particulier est celle de savoir si cette utilisation est bénéfique ou néfaste pour les groupes de presse. (Voir : *Die Republik*, « Wie Google zum Medien-Mäzen wurde », du 15.10.2018 <https://www.republik.ch/2018/10/15/wie-google-zum-medien-maezen-wurde>)

⁵ Font partie des médias classiques les journaux, les périodiques, la radio et la télévision, y compris leurs sites Internet. Les médias en ligne, comme *Die Republik*, relèvent également de cette catégorie.

⁶ D'après le rapport 2014 de la Commission fédérale des médias, les grands quotidiens se sont longtemps financés à hauteur de 70 pour cent par la publicité et de 30 pour cent par les abonnements et les ventes à l'unité. Les spécialistes estiment que les éditeurs devront peut-être prochainement entièrement renoncer à toute recette publicitaire pour leurs journaux imprimés. Même la presse dominicale souffre du fort recul des recettes publicitaires. D'après la Fondation Statistique Suisse en Publicité, le nombre de publicités dans ce segment a connu un recul de deux tiers entre 2008 et 2017.

⁷ Seuls quelque 12 pour cent des utilisatrices et utilisateurs suisses de médias sont actuellement disposés à payer pour des articles en ligne. Source : conférence du professeur Mark Eisenegger, Université de Zurich, du 1.3.2019 consacrée au thème « Plattformisierung, nicht Digitalisierung, ist die zentrale Triebfeder des digitalen Strukturwandels in der Öffentlichkeit » (La plate-forme, et non la numérisation, est la force motrice centrale du changement structurel numérique dans la sphère publique). Le rapport entre les lecteurs et lectrices de médias imprimés et les utilisateurs et utilisatrices de médias numériques varie fortement d'un titre à l'autre. Pour *20 minutes* il est presque équilibré ; s'agissant du *Bund*, quelque 35 % lisent l'édition numérique, et en ce qui concerne *BZ*, ce sont quelque 10 % (Tamedia Rapport qualité 2018, p. 10).

⁸ Rapport de l'Université de Zurich à l'attention du gouvernement du canton de Saint-Gall du 6.9.2018, p. 11 (St. Gallen: Kantonale Medien- und Kommunikationspolitik sowie Staats- und Verwaltungskommunikation (Behördenkommunikation) unter digitalen Bedingungen) (Saint-Gall : Politique cantonale des médias et de la communication de l'Etat et de l'administration [communication des autorités] dans des conditions numériques)

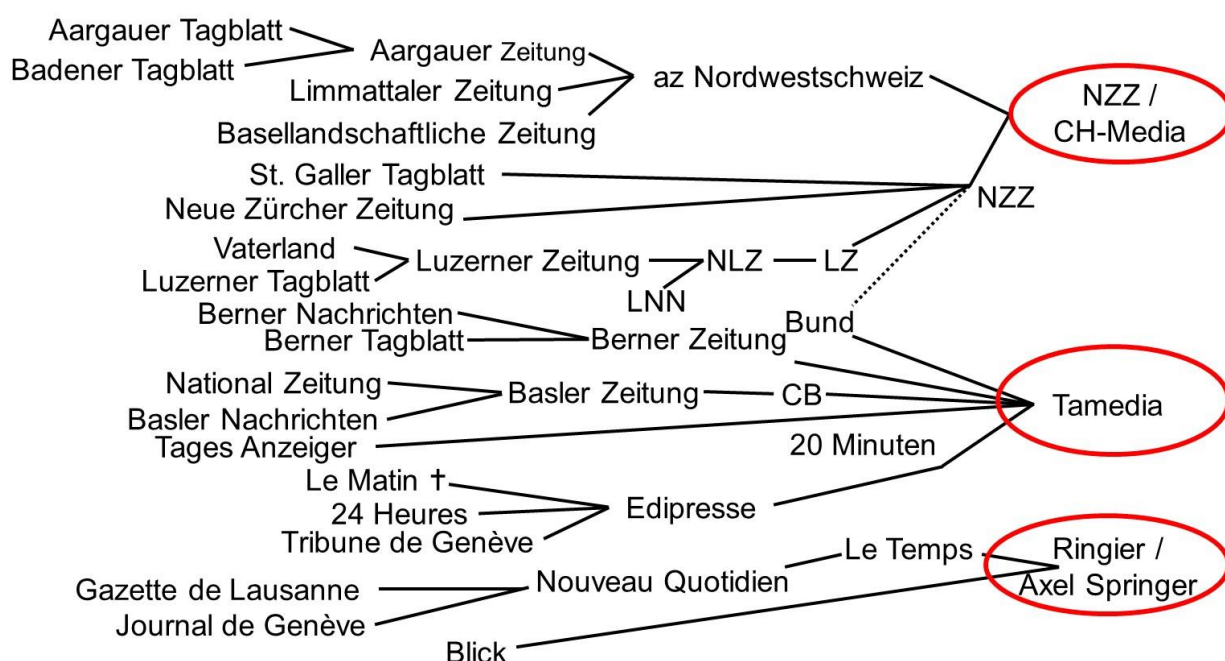
⁹ <https://www.schweizermedien.ch/zahlen-fakten/branchendaten> (en allemand)

en arrêtant la publication de produits de presse, en intensifiant le système des éditions locales (Kopfblattsystem en allemand), en fusionnant des rédactions et en réduisant le nombre de leurs employé-e-s. Depuis 2011, le nombre des journalistes a chuté de quelque 19 pour cent¹⁰. Cette évolution n'a pas pu être stoppée, pas même grâce au soutien dont bénéficie la presse écrite depuis de nombreuses années sous la forme de frais postaux réduits.

Le processus de concentration a culminé en 2018 avec la création d'une entreprise commune entre AZ Medien et le groupe NZZ sous la dénomination CH Media ainsi qu'avec la reprise de la *Basler Zeitung* par Tamedia. Ainsi le paysage médiatique suisse privé est dominé par trois maisons d'édition toutes situées dans l'agglomération zurichoise : Tamedia, Ringier/Axel Springer et NZZ-CH Media. Ces trois groupes de presse couvrent 90 pour cent du marché de la presse écrite en Suisse romande, et plus de 80 pour cent en Suisse alémanique¹¹. En Suisse romande, plusieurs nouveaux journaux sont apparus par la suite, mais la presse indépendante n'occupe pour le moment qu'un marché de niche¹². Dans le domaine du journalisme en ligne, la domination des trois grands groupes suisses est comparable à celle qui règne dans l'écrit.

Le graphique ci-après illustre grosso modo le processus de concentration en matière de propriété des médias :

Trois groupes dominant le marché suisse¹³



Un peu plus de la moitié des titres de presse figurant dans ce graphique sont encore commercialisés aujourd'hui. A quoi il convient d'ajouter que la plupart des journaux partagent leurs pages suprarégionales avec les autres journaux de leur groupe de presse. Ainsi, chez Tamedia, une rédaction commune fournit les textes relatifs à la politique suisse à quatre journaux : le *Tages-Anzeiger*, la *Basler Zeitung*, la *Berner Zeitung* et le *Bund*. La part des mêmes

¹⁰ Eisenegger, conférence du 1.3.2019

¹¹ Eisenegger, conférence du 1.3.2019

¹² « Die jungen Medien in der Westschweiz » (Les jeunes médias en Suisse romande), NZZ du 9.3.2019

¹³ Illustration adaptée d'un transparent présenté lors d'un atelier sur le développement du service public dans la société numérique ; Netzwerk Medienpolitik du 23.1.2019

contenus proposés dans plusieurs journaux est aujourd'hui chez Tamedia largement supérieure à 50 pour cent. En raison des contenus produits par une rédaction centrale pour tous les autres journaux de tel ou tel groupe de presse, les rédacteurs ou rédactrices en chef sont aujourd'hui quasiment assimilables à des « responsables de filiales au sein de grandes rédactions »¹⁴. Au sein des trois grands groupes de médias, seules les rédactions des quotidiens *NZZ*, *Le Temps* et *Blick* couvrent encore de manière autonome l'ensemble des thèmes (Etranger, Suisse, Economie, Sport et Culture).

3.3 Situation des médias dans le canton de Berne

Le canton de Berne est lui aussi concerné par l'évolution décrite ci-dessus. Le nombre des journaux à diffusion nationale suivant l'actualité politique dans le canton de Berne au plan journalistique n'a cessé de diminuer. Grâce à sa taille et à sa diversité mais aussi en raison du bilinguisme, le paysage médiatique du canton de Berne est malgré tout encore relativement développé lorsqu'on le compare à d'autres régions du pays. Toutefois, la faible densité de population de certaines régions du canton de Berne fait qu'il est difficile de proposer des médias économiquement viables.

Une particularité du canton de Berne est que la minorité francophone, soit un peu moins de dix pour cent de la population, dispose de quatre rédactions différentes. Dans le domaine de la presse écrite, il s'agit du *Journal du Jura* à Bienne, qui couvre aussi le Jura bernois. S'y ajoute *Radio Jura Bernois* ainsi que les deux rédactions francophones des deux émetteurs bilingues *Canal 3* et *TeleBilingue*. Par ailleurs, la RTS exploite à Bienne un studio de radio et à Moutier un studio de télévision. Compte tenu de la taille de la Suisse romande par rapport à la Suisse alémanique, il y a moins de thèmes régionaux à traiter, les reportages de la RTS sur la politique cantonale bernoise sont aujourd'hui relativement exhaustifs.

3.3.1 Presse

En comparaison avec d'autres régions de Suisse, le paysage de la presse écrite dans le canton de Berne est encore aujourd'hui relativement dense. Cinq journaux disposent de rédactions cantonales, et quatre autres couvrent surtout les événements locaux en partageant les autres contenus (Kopfblattsysteem en allemand)¹⁵. De plus, l'agence de presse suisse Keystone-ATS gère à Berne un bureau local, qui propose aux médias bernois des dépêches dont le contenu est exclusivement régional.

La presse est dominée par la *Berner Zeitung* et ses éditions régionales ainsi que par le *Bund*. Ainsi, comme à Zurich, deux journaux d'envergure nationale disposant de rédactions autonomes se retrouvent en situation de concurrence journalistique s'agissant des thèmes cantonaux. A ces derniers s'ajoute le *Bieler Tagblatt*, qui couvre la région de Bienne avec sa propre rédaction, mais coopère avec la *Berner Zeitung* pour tous les autres thèmes cantonaux. Le *Journal du Jura* et le journal gratuit *Biel-Bienne*¹⁶ couvrent la région francophone du canton. *20 Minutes* entretient à Berne une des cinq rédactions locales de la Suisse alémanique. En outre, la *Jungfrau Zeitung*, l'*Unter-Emmentaler*, le *Frutigländer* et d'autres journaux à forte connotation régionale paraissent une à trois fois par semaine. Ces journaux fortement ancrés dans les communes de leur espace de diffusion ne publient en règle générale que des informations sur des thèmes cantonaux lorsqu'elles ont un lien concret avec la région¹⁷. En ce qui concerne les journaux extracantonaux, la *NZZ*, la *Solothurner Zeitung*, *Le Temps* et le *Quoti-*

¹⁴ « Kalter Sonntagsbraten » (Rôti froid le dimanche), *NZZ* du 23.3.2019

¹⁵ Journaux ayant des rédactions cantonales : *Berner Zeitung*, *Bund*, *Bieler Tagblatt* (pour les thèmes cantonaux à l'échelon local), *Jungfrau Zeitung* et *Journal du Jura* / Editions locales de la *Berner Zeitung* : *Thuner Tagblatt*, *Berner Oberländer*, *Langenthaler Zeitung*, *Berner Zeitung Emmental*

¹⁶ D'un tirage de 100 000 exemplaires, le journal gratuit *Biel-Bienne* existe depuis 1976. Les thèmes cantonaux n'y sont pas systématiquement traités.

¹⁷ Extrait des directives rédactionnelles du *Frutigländer* (<https://www.frutiglaender.ch/leitlinien-der-frutigl%C3%A4nder-redaktion.html>) (en allemand)

dien Jurassien publient régulièrement des articles sur des thèmes liés à la politique cantonale bernoise.

Avec un tirage global de près de 128 000 exemplaires actuellement, les deux journaux du groupe Tamedia que sont le *Bund* et la *Berner Zeitung* (y compris les éditions régionales) sont les deux principaux journaux imprimés. Mais leur tirage ne cesse de diminuer. En 2018, le tirage global a accusé un recul de 3,9 pour cent¹⁸. Pour que ces deux journaux soient rentables, il faut assurer un tirage de pas moins de 100 000 exemplaires, d'après la déclaration faite le 27 janvier 2019 par le président de Tamedia, M. Pietro Supino, lors d'une rencontre organisée par la Société d'économie publique du canton de Berne (Volkswirtschaftliche Gesellschaft des Kantons Bern). La parution de deux journaux dans un espace aussi restreint que Berne serait une réalité quasiment unique au monde d'après lui.

Il convient toutefois de retenir que depuis 2018, ces deux journaux proposent dans la plupart des cas des textes identiques aux rubriques Etranger, Suisse, Economie et Sport. Ces journaux ne se distinguent dans ce domaine qu'au niveau du nombre de pages qu'ils consacrent aux thèmes des quatre rubriques précitées. Des différences de contenu n'existent plus qu'au niveau des thèmes locaux et régionaux ainsi que dans le domaine de la culture. Tandis que le *Bund* se concentre sur ce qui se passe dans la Ville fédérale et se distingue par des reportages supplémentaires sur l'actualité nationale et internationale, la *Berner Zeitung*, d'orientation moins citadine, souligne sa proximité avec l'actualité locale. Il existe donc aujourd'hui comme hier une situation de concurrence quant à l'actualité cantonale. En raison de ressources journalistiques réduites, les thèmes traités par le *Bund* sont en règle générale ciblés. Grâce à une étroite collaboration au sein du système des éditions régionales, la *Berner Zeitung* parvient à maintenir une couverture encore relativement globale de l'actualité cantonale.

L'édition bernoise ainsi que les quatre éditions régionales de la *Berner Zeitung* bénéficient de l'aide indirecte à la presse de la Confédération. De même, le *Bund*, le *Bieler Tagblatt*, le *Brienzer*, l'*Oberhasler*, l'*Echo von Grindelwald*, le *Frutigländer*, la *Jungfrau Zeitung*, la *Simmental Zeitung*, l'*Unter-Emmentaler* et la *Wochen-Zeitung für das Emmental und Entlebuch* bénéficient d'une réduction pour la distribution postale, au moyen de laquelle la Confédération soutient la presse régionale et locale suisse à hauteur de 30 millions de francs par an¹⁹.

3.3.2 Radio et télévision

En ce qui concerne les médias électroniques, le canton de Berne est largement représenté avec sept radios privées, deux chaînes de télévision privées²⁰ et le journal régional de la SRF. Quatre chaînes de radio et une chaîne de télévision émettent depuis Berne. Les quatre autres chaînes de radio sont tournées vers le Seeland, le Jura bernois, l'Emmental et l'Oberland bernois. *Radio Canal 3* et *TeleBielingue* émettent systématiquement dans les deux langues officielles depuis Bienne.

Les chaînes de radio et de télévision bénéficient d'un soutien financier selon les modalités suivantes :

- S'agissant des radios locales, *Radio BeO*, *Canal 3*, *Radio Neo1* et *Radio Jura Bernois*²¹ reçoivent en leur qualité de chaînes commerciales une part de la redevance radio et télévision, de même que *Radio Rabe* en sa qualité de radio complémentaire²².

¹⁸ Tamedia, Compte-rendu 2018, page 26

¹⁹ Voir la liste des titres de la presse locale et régionale ainsi que de la presse associative ayant droit à une aide (<https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/poste-et-aide-a-la-presse/aide-a-la-presse.html>).

²⁰ *Radio Bern1*, *Radio Energy Bern*, *Radio BeO*, *Canal 3*, *Radio Neo1*, *Radio Jura Bernois* et *Radio Rabe* ainsi que *TeleBärn* et *TeleBielingue*.

²¹ La part de la redevance versée à *Radio Jura Bernois* se fait par le biais de sa maison mère BNJ Publicité SA.

- Les deux chaînes de télévision privée *TeleBärn* et *TeleBielingue* sont également soutenues au moyen de la redevance radio et télévision.
- Un élément important du paysage médiatique bernois est le journal régional de la SRF, qui couvre avec sa rédaction à Berne l'ensemble du canton ainsi que les parties germanophones des cantons du Valais et de Fribourg. Le financement du journal régional, qui fait partie de la SSR, passe également par la redevance perçue par la Confédération. De plus, RTS exploite à Bienne une radio régionale et à Moutier une rédaction TV régionale.
- *Radio Bern1* et *Radio Energy Bern* ne reçoivent par contre aucune contribution de soutien issue de la redevance car leurs zones de diffusion leur permettent d'atteindre un plus grand nombre d'auditrices et d'auditeurs que les chaînes de radio qui diffusent leurs émissions vers des territoires moins peuplés.

Les nombres d'auditrices et d'auditeurs ci-après soulignent les différences de situation dans le canton de Berne : au second semestre 2018, les chaînes de radio privées du canton de Berne affichaient les nombres suivants d'auditrices et d'auditeurs par semaine en moyenne : *Energy Bern* (d+f) : 156 000 / *Bern1* (d+f) : 127 000 / *BeO* : 67 000 / *Canal 3* (d+f) : 57 000 et *Neo1* : 42 000²³. D'après Mediapuls, la pénétration nette des deux chaînes de télévision était de près de 142 000 personnes pour *TeleBärn* et de près de 40 000 pour *TeleBielingue*.

3.3.3 En ligne

Toutes les entreprises médias du canton de Berne proposent sur leurs sites Internet des contenus rédactionnels gratuits. Ceux de taille importante comme la *BZ* et le *Bund* proposent une offre limitée de quelques articles par mois. Toute personne qui veut en obtenir plus est invitée à payer. Certains journaux ne proposent en lecture gratuite sur Internet que le début de leurs textes. Pour lire la suite du texte, il faut s'abonner.

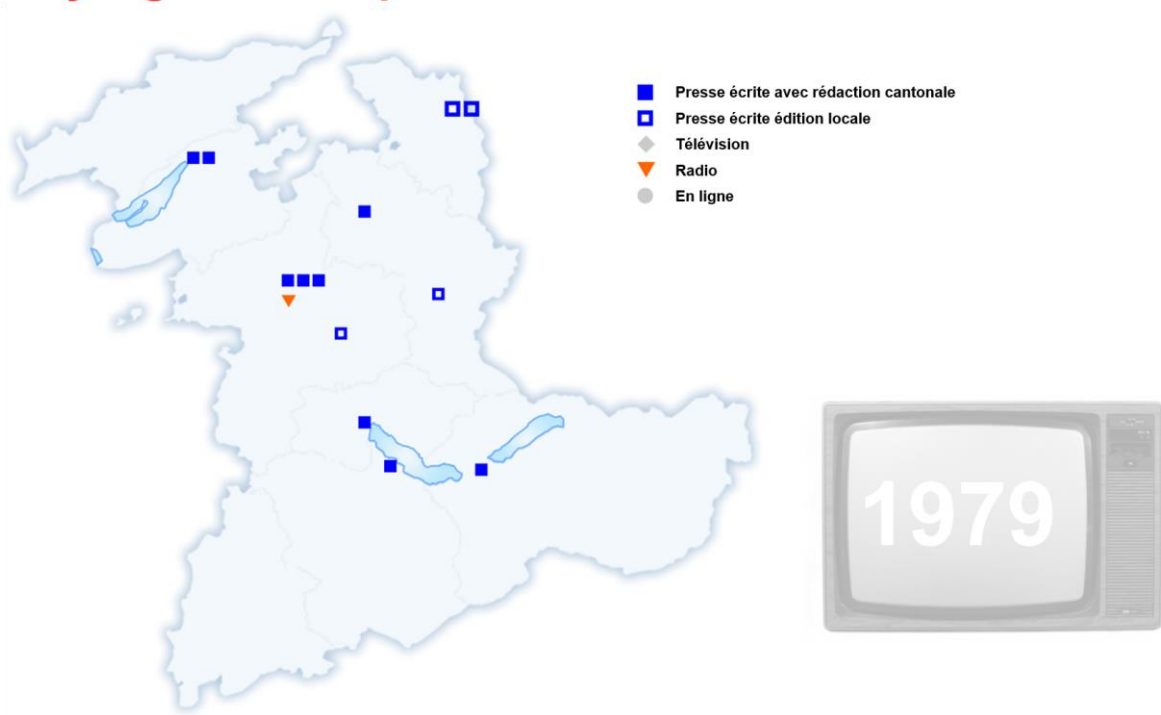
Ces dernières années, trois rédactions ne proposant que des contenus en ligne se sont implantées dans le canton de Berne. La dernière en date, *NAU*, est présente depuis 2017 à Berne, mais aussi dans d'autres villes. Sous le slogan « Nouveau, actuel, divertissant (neu, aktuell, unterhaltsam) » *NAU* se concentre en premier lieu sur une diffusion dans les transports en commun, les stations-service et les centres de fitness. Quant au *Journal B* et à l'*Infosperber*, ils travaillent eux aussi exclusivement en ligne. Ces trois médias en ligne ne sont pas soutenus financièrement.

Les graphiques ci-après montrent comment le paysage médiatique a évolué dans le canton de Berne entre 1979 et 2019.

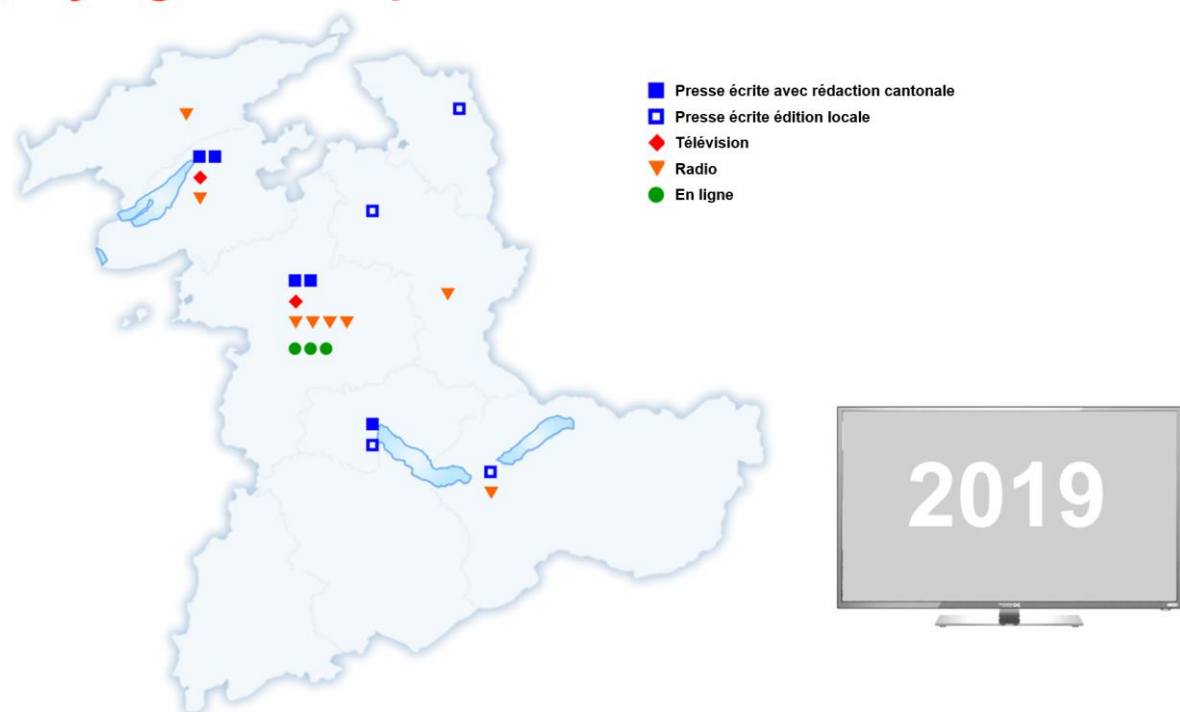
²² Des informations détaillées sur la répartition prévue de la redevance de réception pour les années 2019-2022 sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/abgabe-fur-radio-und-fernsehen/verwendung-der-abgabe.html>

²³ Chiffres recueillis par Mediapulse. *Radio RJB* fait partie de BNJ FM et n'apparaît donc pas distinctement. L'audience de *Radio Rabe* n'est pas saisie par Mediapulse.

Paysage médiatique dans le canton de Berne en 1979



Paysage médiatique dans le canton de Berne en 2019



3.4 Mandat d'information du canton

L'article 70 de la Constitution du canton de Berne (ConstC) impose aux autorités de donner au public une information suffisante aux autorités. Au niveau de la loi, ce principe est inscrit à l'article 14 de la loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information ; LIn ; RSB 107.1). Selon cet article, les autorités informent sur leurs activités, créant ainsi les conditions d'une libre formation de l'opinion. L'article 16 LIn dispose que l'information est donnée en fonction des circonstances, rapidement, de manière complète, en conformité aux faits et de façon claire. L'ordonnance du 26 octobre 1994 sur l'information du public (ordonnance sur l'information OIn ; RSB 107.111) précise à l'article 18 qu'en principe, l'information est diffusée par l'intermédiaire des médias.

A côté du mandat d'information constitutionnel, l'article 46 ConstC indique que le canton soutient l'indépendance et la diversité de l'information. L'article 17 ConstC consacre quant à lui la liberté d'opinion et d'information ainsi que l'interdiction de la censure préalable. En même temps, Berne est le premier canton à avoir inscrit le principe de la transparence dans sa constitution (art. 17, art. 3 ConstC). Une politique d'information active des autorités et un meilleur accès aux documents officiels doivent renforcer la confiance des citoyens et citoyennes en l'action étatique, telle est la volonté exprimée par le législateur²⁴.

3.5 Pourquoi le canton communique-t-il ?

Le canton de Berne gère un budget de près de onze milliards de francs. De la sorte, quelque 12 000 employé-e-s du canton mettent en œuvre les prescriptions juridiques et politiques dans ceux des domaines de la société où les cantons sont eux-mêmes compétents ou exécutent la législation fédérale. Prescrite par le législateur, cette politique d'information active du canton doit expliquer et justifier l'activité de l'Etat. Le public, et en particulier le corps électoral, ont besoin de ces informations pour se former une opinion et pour pouvoir exercer leurs droits politiques. Les médias de leur côté ont également besoin d'une politique d'information active des autorités politiques pour pouvoir mieux exercer leur fonction de contrôle et de critique.

3.6 Comment le canton communique-t-il ?

Le Conseil-exécutif, les commissions du Grand Conseil et l'administration cantonale communiquent aujourd'hui dans la grande majorité des cas en passant par les médias traditionnels. A cette fin, l'Office de la communication, sis à la Chancellerie d'Etat, organise entre 70 et 80 conférences de presse par an et publie chaque année près de 450 communiqués de presse sur mandat des Directions. A quoi s'ajoutent chaque mois, à côté de la politique active d'information, des centaines de demandes émanant des médias auxquelles les Directions répondent directement.

3.7 Bilan intermédiaire

Les explications qui précèdent font apparaître clairement que le paysage médiatique dans le canton de Berne a profondément évolué au cours des dernières décennies. Cela dit, il convient de retenir que les consommatrices et consommateurs de médias dans le canton de Berne ont toujours une large palette de fournisseurs de médias à disposition. La diversité médiatique et un journalisme de qualité sont garantis dans le canton de Berne. Par conséquent, les médias traditionnels continuent de contribuer pour une part essentielle à la diversité des opinions et à la formation de l'opinion politique. Ils restent aujourd'hui encore le canal principal pour informer le public sur les activités de l'Etat et pour refléter de manière indépendante l'actualité politique²⁵. Les grands groupes de presse, qui ont quasiment tous aujourd'hui une assise suprarégionale, peuvent informer librement et exercer ainsi leur rôle de quatrième pouvoir au sein de notre société sans immixtion du monde politique.

²⁴ Préface à l'édition 2011 de la Constitution cantonale

²⁵ Voir la réponse à l'[interpellation 178-2017 : Pas d'ingérence de Zurich dans l'unité médiatique de Berne !](#)

3.8 Aggravation de la situation en raison de changements sociétaux

La présentation de l'évolution du paysage médiatique fait apparaître clairement que la presse, sujette en particulier à une pression économique croissante, va de moins en moins s'intéresser à l'actualité cantonale. Cela dit, il est à noter qu'une autre transformation s'opère en parallèle au sein de la société, et qu'elle inquiète le Conseil-exécutif. Celle-ci porte sur l'attitude face aux médias et la consommation de médias. Ainsi, d'après des études scientifiques sur la jeune génération, plus de 50 pour cent des 15-29 ans sont aujourd'hui considérés comme des « indigents médiatiques »²⁶. Cela signifie qu'ils ne s'intéressent pas ou pratiquement pas à l'actualité politique dans leur environnement. C'est sur les plates-formes sociales exclusivement qu'ils se procurent les informations concernant la politique. Cependant, l'engagement politique de la jeunesse observé ces derniers mois en rapport avec le climat fait naître l'espoir d'une jeune génération qui commence à s'intéresser de nouveau plus intensément aux thèmes sociétaux d'ordre général.

Sur les plates-formes sociales, les informations échangées sont en général surtout celles qui correspondent à son propre environnement. Il n'y a pas d'évaluation critique de l'évolution observée parce que le groupe se renforce mutuellement dans ses propres convictions – que l'information soit correcte ou non. A cela s'ajoute que les thèmes émotionnels ou clivants deviennent vite des caisses de résonance disproportionnées sur les plates-formes, qui ont de leur côté une forte influence sur la manière dont leurs utilisatrices et utilisateurs perçoivent la société. Au lieu d'accompagner le travail des autorités en examinant d'un œil critique leurs communiqués de presse, certaines utilisatrices et utilisateurs ont de plus en plus tendance à partager sur les plates-formes des commentaires tapageurs et populistes sans faire preuve d'aucun sens critique. D'autres pourraient définitivement tourner le dos à la politique.

L'utilisation accrue des plates-formes sociales et – fait en corrélation directe – l'abandon des médias classiques se répercutent en particulier sur l'intérêt porté au travail local et régional des autorités. Les cantons sont particulièrement touchés, car une certaine distance par rapport à la population les prive de l'immédiateté nécessaire : si dans une commune, l'enlèvement des déchets est retardé, cela présente un intérêt immédiat pour les habitantes et habitants, et éveille l'intérêt à l'échelon communal quant à la recherche d'une solution. Or les thèmes cantonaux – bien que tout aussi importants – ne présentent pas en général la même proximité immédiate ni le même lien direct avec les préoccupations et les soucis de la population. Lorsqu'une information non seulement ne suscite pas d'intérêt, mais qu'en plus elle n'est pas portée par un reportage local fouillé, cette information passe à la trappe. Les cantons identifient également des déficits dans les reportages consacrés à leurs affaires politiques, ainsi que l'a récemment constaté la NZZ²⁷.

La consommation en recul d'informations médiatiques élaborées par des journalistes présente des risques pour le bien commun, les médias jouant en effet un rôle très important pour la société. Ils vérifient d'une part si les informations sont exactes. Ils apportent d'autre part une plus-value aux consommatrices et aux consommateurs, dans la mesure où ils procèdent à un classement dans le flux de l'information, qu'ils traitent et commentent de manière compréhensible sous la forme de dépêches et de reportages. Les médias classiques aident les citoyennes et les citoyens à faire la distinction entre ce qui compte et la masse de rumeurs, de propagande et d'insinuations qui apparaissent dans le système des plates-formes sociales. Ils remplissent ainsi un rôle important en tant que garants d'une restitution critique et fiable des déclarations officielles et en tant qu'institutions indépendantes qui accompagnent le travail des autorités en faisant preuve d'esprit critique²⁸.

²⁶ Eisenegger, conférence du 1.3.2019

²⁷ « Hilfe für den Online-Journalismus », article paru dans la NZZ du 19.5.2018

²⁸ Bill Kovach et Tom Rosenstiel ont mis le doigt il y a 18 ans déjà sur le rôle du journalisme : « The primary purpose of journalism is to provide citizens with the information they need to be free and self-governing » (Le but premier du journalisme est

Le processus de concentration décrit au chapitre 3.2 se fait précisément au détriment du journalisme local. La crise (de financement) des médias s'y fait sentir en premier et cela provoque une perte de l'attachement et des points de vue à l'échelon local. Les pages et les rédactions locales ont fait l'objet de mesures d'économie importantes ces deux dernières décennies. De moins en moins de journalistes doivent produire de plus en plus d'articles. Cette évolution est perceptible au sein du journal *Der Bund* : la rédaction Canton, Ville de Berne et région comptait 35 collaboratrices et collaborateurs en 2001, alors qu'aujourd'hui, il n'y plus que 24 postes pour l'ensemble des contenus produits à Berne dans les rédactions Local et Culture ainsi que pour les textes nationaux en rapport avec Berne dans les domaines Suisse, Economie et Sport²⁹. L'ensemble de ces facteurs fait que les journalistes chargés du local sont de moins en moins ancrés à ce niveau, et cela explique à son tour que les faits dignes d'être rapportés ne leur sont plus communiqués « de bouche à oreille », vu qu'on ne se connaît plus sur place³⁰.

Dans ces circonstances, il n'est quasiment plus possible de freiner la perte de profondeur et d'envergure qui affecte les reportages locaux, en particulier ceux de la presse. Outre les changements de comportement évoqués précédemment, cela conduit à ce que les lectrices et lecteurs de journaux se demandent de plus en plus fréquemment s'ils ont besoin d'un journal local.

Aux yeux du Conseil-exécutif, cette évolution marquée dans le domaine des reportages locaux est problématique dans la mesure où elle a un lien direct avec le fonctionnement de notre démocratie directe. Ainsi, le professeur Daniel Kübler a pu prouver dans une étude que moins les médias s'intéressaient à la politique locale, et plus la participation électorale était faible dans les affaires locales. Et cela parce que la « politique communale a besoin d'être largement débattue ». En l'absence de débat public local, les autorités auront plus de difficulté à répondre aux demandes de la population et à prendre des décisions bénéficiant d'un large soutien. Une partie des citoyennes et des citoyens décrocherait alors du discours politique et aurait tendance à rejeter les dossiers conflictuels lors des assemblées communales ou en votation. Sans débat public critique, la politique communale deviendrait imprévisible, telle est sa conclusion³¹.

Ce qui s'applique à la politique communale peut également s'appliquer au canton. D'après le Conseil-exécutif, la politique cantonale a donc besoin d'un accompagnement solide et critique de la part du quatrième pouvoir. En l'absence d'un tel accompagnement, l'intérêt du corps électoral vis-à-vis de la politique en général et des projets mis en votation diminue. Ce qui conduit à son tour à une baisse de la participation électorale et finalement à saper les fondements de notre système démocratique.

4 Remarques de principe sur l'aide aux médias

4.1 Nécessité d'agir ?

Dans la société civile d'Europe occidentale, le rôle des médias comme quatrième pouvoir indépendant au sein du système étatique est largement accepté : les médias aident la société à s'informer et servent de forum aux informations et aux opinions. S'y ajoute leur fonction de contrôle vis-à-vis de l'Etat, de l'économie et de la société civile. Ce rôle des médias corres-

de fournir aux citoyens et citoyennes l'information dont ils ont besoin pour être libres et autonomes) (Bill Kovach & Tom Rosenstiel, *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect*, 2001).

²⁹ Données concernant 2001 de Stefan Wyler, autrefois responsable de la rédaction Canton, et concernant 2019 de Patrick Feuz, rédacteur en chef du *Bund*

³⁰ Présentation de Nina Fargahi, rédactrice en chef du magazine *Edito*, à l'occasion d'un séminaire interne de la direction de la Chancellerie d'Etat le 18.1.2019

³¹ <https://www.kommunalmagazin.ch/politik/journalisten-duerfen-nicht-zu-propagandisten-der-gemeinden-werden>. Daniel Kübler est professeur en recherche sur la démocratie et de gouvernance publique à l'Institut des sciences politiques de l'Université de Zurich et directeur du département de recherche sur la démocratie générale au Centre pour la démocratie d'Aarau.

pond aux attentes envers un système démocratique qui fonctionne. La discussion sur l'aide aux médias passe par la question de principe suivante : un rôle actif joué par l'Etat dans le cofinancement des médias ne risque-t-il pas de restreindre leur indépendance rédactionnelle ?

Diverses conceptions existent au sein de la société civile mais aussi du monde politique sur la question de savoir s'il convient de réagir ou non, et si oui, de quelle manière, aux changements vécus par le secteur des médias ces dernières décennies. Ainsi, à titre d'exemple, le pouvoir législatif cantonal bernois a rejeté il y a 20 ans une loi sur l'aide aux médias car à l'époque, une majorité du parlement défendait la position selon laquelle les médias étaient en mesure d'exercer leur rôle de quatrième pouvoir dans le canton de Berne de manière adéquate et n'avaient donc pas besoin d'une aide étatique. Une minorité importante avait exprimé ses doutes à ce sujet et voulait lancer le débat sur cette loi.

Cette question n'a pas été résolue depuis. Un consensus apparaît certes sur le changement complet de la situation de la presse. S'agissant du rôle de la presse en tant que fondement d'un pluralisme des opinions, mais aussi en ce qui concerne l'attitude de la population vis-à-vis des médias, la situation d'aujourd'hui n'est plus comparable avec celle de la fin des années 90.

Mais il n'est pas possible de savoir si le marché va finalement s'effondrer dans le domaine des médias, situation qui rendrait une intervention de l'Etat nécessaire d'un point de vue politique. Ce qui est sûr, c'est que la concentration qui s'opère rapidement dans le paysage de la presse écrite se fait au détriment de la pluralité des opinions, et que la presse écrite en particulier atteint de moins en moins de lectrices et de lecteurs avec des rédactions de moins en moins dotées. On peut de plus redouter qu'en l'absence de mesures de soutien, les articles consacrés à des thèmes locaux et régionaux deviennent le parent pauvre de la presse. Une autre raison étant qu'avec leur outil de diffusion spécifique, la radio et la télévision ne peuvent se consacrer à de tels thèmes avec toute l'envergure et la profondeur requises. Les médias en ligne possèdent quant à eux le potentiel nécessaire pour faire face à cette évolution en recul du paysage de la presse écrite.

Les conséquences potentielles d'un appauvrissement de la couverture médiatique locale et régionale ont été décrites dans les chapitres précédents. D'après le Conseil-exécutif, elles doivent être intégrées aux réflexions sur un éventuel engagement de l'Etat dans le domaine de l'aide indirecte aux médias.

4.2 Modalités d'une aide éventuelle

Il existe en principe deux modèles d'aide aux médias :

- L'aide *directe* : l'aide directe profite directement aux entreprises médiatiques. Il peut s'agir par exemple du versement de subventions, la plupart du temps à condition de remplir certains critères, ou encore du remboursement partiel ou intégral des dépenses consacrées à l'envoi des journaux (aide à la distribution).
- L'aide *indirecte* : l'aide indirecte n'apporte pas en premier lieu des avantages à telle ou telle entreprise médiatique mais soutient le secteur dans son ensemble ou certaines branches (journaux, radio, télévision, médias en ligne). Une aide indirecte consiste par exemple en une imposition moins élevée des entreprises de presse, ou en un soutien financier des agences qui proposent des contenus rédactionnels à l'ensemble du secteur³².

³² Cf. également le rapport de l'Université de Zurich à l'attention du gouvernement du canton de Saint-Gall du 6.9.2018, p. 25

Outre cette question de principe de l'aide directe ou indirecte, des questions secondaires importantes se posent : l'Etat aide-t-il de manière générale ou le fait-il de manière ciblée ? Le fait-il lui-même ou par l'intermédiaire de fondations ? Aide-t-il tous les médias ou uniquement la presse écrite particulièrement à la peine, que la Confédération n'aide aujourd'hui que par le biais de tarifs postaux réduits ? Convient-il par exemple de soutenir également les médias en ligne à base de texte qui, aujourd'hui, travaillent eux aussi dans des conditions financières précaires ? Quelles sont les conditions et les critères à remplir pour obtenir un engagement de l'Etat ? Comment garantir que les principes de la liberté des médias et de la non-immixtion de l'Etat dans les contenus rédactionnels seront respectés ? Les médias à ancrage régional doivent-ils être favorisés ? L'aide est-elle temporaire ? L'aide se réduit-elle à des subventions financières ? Les médias aidés doivent-ils être liés par des conventions de prestations – et le cas échéant également sanctionnés ? Ou l'Etat peut-il faire plus de son côté pour renforcer l'interaction avec la population et intensifier ainsi l'intérêt et la participation au bien commun ?

Les changements de comportement des consommatrices et des consommateurs décrits précédemment soulèvent également une autre question de principe : est-il opportun d'investir dans un produit qui est de moins en moins demandé ? L'aide va-t-elle vraiment susciter un regain de la demande – ou l'Etat ne fait-il que contribuer à retarder avec son intervention financière une évolution inéluctable ? Car il est aujourd'hui difficile de juger si une aide aux médias – qu'elle soit directe ou indirecte – serait de nature à provoquer l'impact attendu et en particulier si la presse menacée pourrait défier les forces du marché avec le soutien de l'Etat.

Toutes ces réflexions doivent être prises en compte dans le choix des modèles d'aide potentiels, au cas où le canton de Berne entend s'engager dans ce domaine. Si le monde politique estime que cela est nécessaire, les autorités compétentes devraient prendre rapidement les éventuelles mesures compte tenu des évolutions rapides du paysage médiatique. Le processus de formation de l'opinion publique et l'élaboration des bases légales demandent du temps et les éventuelles aides ne déploient leur effet sur la diversité médiatique qu'après un certain temps – et ce à l'échelle de l'ensemble du canton mais aussi dans ses différentes régions, ainsi que l'exigent les deux interventions politiques à l'origine du présent rapport.

4.3 Aide aux médias en Europe

Presque tous les pays d'Europe connaissent l'aide indirecte aux médias. Mais l'aide aux médias d'aujourd'hui se concentre pratiquement partout sur les médias classiques que sont la presse, la radio et la télévision. Ils soutiennent leurs médias comme la Suisse indirectement par le biais d'allègements fiscaux et de réduction des frais de distribution. Les subventions étatiques accordées pour la formation et le perfectionnement des journalistes et la recherche sur les médias ainsi que le soutien aux agences sont répandus. Un soutien aux médias accordé aux plates-formes indépendantes englobant également les médias en ligne n'existe que dans quelques pays membres de l'UE.

De volume et de forme différentes, des subventions directes sont accordées à la presse en Autriche, en Belgique, au Danemark, en France, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède. En 2014, c'est l'Italie qui a dépensé le plus d'argent et de loin (95,7 millions d'euros), suivie par la Suède (59,8 millions d'euros) et le Danemark (53,4 millions d'euros). En Autriche, ces dépenses s'élevaient à 10,8 millions d'euros³³.

4.4 Evolutions au niveau fédéral

A l'échelon fédéral, des travaux sont en cours pour redéfinir juridiquement la situation des médias et freiner le cas échéant l'érosion dans le domaine de la presse à l'aide d'aides supplémentaires. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la

³³ Rapport du service scientifique du Parlement allemand « Öffentliche Förderung journalistischer Informationsmedien in ausgewählten Ländern » (Aide publique aux médias d'information journalistique dans certains pays), 2017. L'aide à la presse devrait connaître une forte diminution en Italie (voir : « Das Ende des kritischen Journalismus » (La fin du journalisme critique), dans le magazine *Der Spiegel* du 10.5.2019)

communication (DETEC) a mené au second semestre 2018 une consultation sur le projet d'une nouvelle loi fédérale sur les médias électroniques. Celle-ci est amenée à remplacer l'actuelle loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) et doit permettre qu'à l'avenir, non seulement la radio et la télévision mais aussi les médias en ligne puissent demander des subventions pour le service public dans les médias.

Dans plus de 250 prises de position, la grande majorité des participants et participantes ont émis un avis négatif sur le projet. Presque tous ont critiqué la distinction qu'ils jugent dépassée entre les canaux de diffusion (en ligne, presse écrite), qui a aussi été ressentie comme une discrimination de la presse écrite. Une loi sur les médias prenant pour cap les évolutions futures ne peut se permettre de mettre de côté la presse ou les plates-formes sociales et les moteurs de recherche, telle fut la critique formulée à plusieurs reprises. A l'issue de la consultation, un article a en outre critiqué le fait que le projet n'apportait pas de réponses à des phénomènes d'actualité pouvant affecter la démocratie tels que les infox (fake news), les social bots et le robot journalisme³⁴.

Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif a souligné ses attentes concernant les fondements bien établis de la SSR et a défendu l'aide aux chaînes de radio émettant dans des zones à faible densité de population ainsi que le soutien aux médias qui émettent en deux langues. Il a en outre salué le fait que la loi permettait aussi le soutien d'agences de presse comme Keystone-SDA.

En raison des nombreuses voix critiques exprimées, il est vraisemblable que le remaniement du projet va prendre un certain temps. Il est même possible que la Confédération mette fin aux travaux législatifs. Il est donc actuellement impossible de dire si la Confédération va renforcer son rôle dans le domaine de l'aide aux médias.

Par ailleurs, plusieurs interventions parlementaires visant à permettre un renforcement de l'aide indirecte à la presse sont actuellement en suspens à l'échelon fédéral³⁵. Les modalités de financement en sont toutefois contestées. D'après l'association des éditeurs, la situation de la presse a tellement empiré ces deux dernières années qu'une adaptation de la loi sur la poste s'impose rapidement pour augmenter la contribution de soutien³⁶. Un nouvel article constitutionnel relatif à l'aide aux médias par la Confédération serait certes souhaitable, mais son adoption nécessiterait trop de temps³⁷.

4.5 Aide aux médias dans d'autres cantons

Jusqu'à un passé récent, l'aide aux médias au niveau cantonal ne faisait quasiment pas l'objet de discussions dans d'autres cantons. Mais en raison de la concentration rapide dans ce secteur, la discussion s'est soudain animée. Ainsi, le gouvernement du canton de Saint-Gall a chargé l'Université de Zurich de montrer comment le canton pouvait institutionnaliser une nouvelle politique des médias et de la communication qui tienne compte de la numérisation ainsi que des changements dans la structure des médias et des comportements en matière d'utilisation des médias et de communication³⁸. Le canton de Vaud connaît lui aussi une discussion sur les possibilités d'aide aux médias. Enfin, la Fondation *ch* pour la collaboration confédérale est en train d'élaborer, sous le titre provisoire « Medienwandel und Medienkonzentration im föderalen Bundesstaat » (La transformation et la concentration des médias dans

³⁴ « Zuerst die Verfassung, dann das Gesetz » (D'abord la Constitution, et ensuite la loi), article du professeur Urs Saxer dans la NZZ du 6.4.2019

³⁵ Cf. Annexe 1

³⁶ Cf. chap. **Error! Reference source not found.**

³⁷ Radio SRF1, « Echo der Zeit » du 14.3.2019

³⁸ St. Gallen: Kantonale Medien- und Kommunikationspolitik sowie Staats- und Verwaltungskommunikation (Behördenkommunikation) unter digitalen Bedingungen, Bericht der Universität Zürich vom 6. September 2019 (Saint-Gall : Politique cantonale des médias et de la communication de l'Etat et de l'administration [communication des autorités] dans des conditions numériques, Rapport de l'Université de Zurich du 6 septembre 2019)

un Etat fédéral), un dossier sur les moyens de garantir que la population continue de s'intéresser au système gouvernemental.

Cela mis à part, les activités des cantons, des villes et des communes se limitent jusqu'à présent à des aides ponctuelles à la presse écrite. Ci-après quelques exemples, y compris de la Principauté du Liechtenstein :

- Canton des Grisons : sous le nom de « Fundaziun Medias Rumantschas » (FMR), les Grisons sont en train de créer (jusqu'à début 2020) une agence de presse indépendante sous la forme d'une fondation³⁹. Celle-ci montera une rédaction composée de douze personnes, et mettra gratuitement ses textes écrits à la disposition des journaux rhéto-romans en premier lieu. FMR ne doit cependant pas soutenir uniquement la presse, mais l'ensemble du paysage médiatique rhéto-roman avec ses trois journaux y compris le quotidien *La Quotidiana* ainsi que la radio et télévision rhéto-romane RTR. L'objectif est de renforcer les médias rhéto-romans et de proposer à l'avenir également des offres en matière de son, d'image et de texte. La Confédération et le canton des Grisons participent au financement⁴⁰.
- Canton de Fribourg : la Banque cantonale de Fribourg et l'entreprise de fourniture en électricité « Groupe E » sont actionnaires du journal *La Liberté* à Fribourg. Les deux entreprises semi-étatiques participent ainsi à la survie de *La Liberté*.
- Lausanne : la ville de Lausanne investit chaque année 170 000 francs dans la publication gratuite de l'hebdomadaire *Lausanne Cités*. De plus, la ville met 70 000 francs à disposition pour acheter des espaces dans d'autres journaux de la région.
- Nyon : la ville de Nyon s'engage à acheter des espaces dans le journal *La Côte* pour un total d'environ 100 000 francs chaque année.
- Mies (VD) : la commune de Mies finance un abonnement annuel au journal *La Côte* pour ses 50 conseillères et conseillers de ville.
- Principauté du Liechtenstein : en 2017, le journal *Volksblatt* a obtenu une aide de 675 000 francs et le *Vaterland* une aide de 953 000 francs.

5 Aspects juridiques

5.1 Bases légales au niveau fédéral

Selon l'article 93, alinéa 1 Cst., la législation régissant la radio et la télévision ainsi que les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève de la Confédération. Celle-ci jouit ainsi d'une compétence exclusive pour légiférer dans ce domaine. De l'avis du Conseil fédéral, l'article 93 Cst. englobe aussi les médias électroniques, de sorte que la disposition peut servir de base constitutionnelle à une loi sur les médias en général, à l'exception de la presse écrite⁴¹.

³⁹ [Communiqué de presse](#) Lia Rumantscha du 25.3.2019

⁴⁰ La FMR est issue de l'« Agentur da Novitads Rumantscha » (ANR), qui est soutenue par la Confédération et le canton. Il ne s'agit toutefois qu'indirectement d'aide aux médias, mais concrètement d'un financement spécifique pour les zones linguistiques romanche et italienne du canton des Grisons. Pour ce qui est de l'aide aux médias par le canton des Grisons, cf. la [loi sur les langues](#) du canton des Grisons, article 11, et l'[ordonnance sur les langues](#) du canton des Grisons, article 11. L'aide aux médias fait actuellement l'objet d'une révision, pilotée par l'Office de l'éducation, de la culture et de la protection de l'environnement. De plus, le gouvernement du canton des Grisons a été chargé par le parlement cantonal d'élaborer un rapport sur la situation des médias dans le canton des Grisons et sur les possibilités d'aide aux médias (cf. <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20180214Atanes06.aspx>) (en allemand)

⁴¹ Reste à savoir si la compétence législative de la Confédération dans le domaine de la diffusion par le biais des télécommunications s'étend également aux médias apparus avec l'avènement de l'internet. La question reste controversée. *Die Republik* se définit ainsi comme un « magazine numérique » consacré à la politique, à l'économie, à la société et à la culture. Il s'agira de déterminer ce qui prédomine dans un média écrit diffusé sous forme électronique, l'aspect magazine ou journal, en tant que produit de presse, ou uniquement le mode de diffusion (via l'internet). Selon les voix critiques (« Zuerst die Verfassung, dann das Gesetz », tribune du professeur Urs Saxer, *NZZ* du 6 avril 2019), une loi qui ne régirait que la radiodif-

Se fondant sur cette disposition, la Confédération a édicté la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV), qui prévoit également des aides. C'est en application de cette loi que la Confédération verse de l'argent (part de la redevance de réception) non seulement à la SSR, mais aussi à des stations locales de radio et de télévision. En 2016, le montant de la contribution a totalisé 60,75 millions de francs. En 2019, les fournisseurs privés devraient toucher au total 81 millions de francs du produit de la redevance sur la radio et la télévision. Dans le canton de Berne, les bénéficiaires sont toutes les radios locales (à l'exception de *Radio Bern1* et d'*Energy Bern*) ainsi que les deux télévisions régionales *TeleBärn* et *TeleBielingue*.

Pour ce qui est de la presse écrite, la Confédération ne dispose, à l'inverse, d'aucune compétence législative. En conséquence, ni la Constitution ni la législation fédérale ne contiennent de base permettant d'aider directement la presse. Etant donné que la poste et, en partie aussi, la fiscalité relèvent de la Confédération, celle-ci est en mesure de soutenir la presse indirectement via la législation sur les postes et sur les impôts, chose qu'elle fait d'ailleurs depuis 170 ans en accordant des tarifs postaux préférentiels. La contribution de 30 millions de francs par an constitue un appui à la distribution de plus de 140 journaux, dont le tirage varie entre 1000 et 40 000 exemplaires⁴². De plus, les abonnements aux journaux sont soumis à un taux de TVA plus bas, les pertes de recettes de la Confédération à ce titre avoisinant 70 millions de francs par an.

Quelle que soit la forme choisie pour soutenir les médias, les organes publics sont tenus de respecter le principe de la liberté des médias au sens de l'article 17 Cst. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette liberté interdit à l'Etat de lier des mesures de soutien à des opinions ou à des tendances exprimées dans les imprimés et d'asseoir ainsi son influence sur le processus de formation de l'opinion et de la volonté publique. L'Etat est néanmoins libre d'offrir un soutien neutre à la presse, pour autant que les critères définis soient objectifs et non discriminants⁴³.

5.2 Bases légales au niveau du canton de Berne

La Constitution cantonale contraint l'Etat à soutenir « l'indépendance et la diversité de l'information » (art. 46 ConstC). Elle crée ainsi une base légale d'ordre général pour d'éventuelles mesures de soutien prises par le canton. Tout comme au niveau fédéral, ces mesures devraient néanmoins s'avérer compatibles avec l'article 17 ConstC (liberté d'opinion et d'information). Une aide cantonale indirecte doit par ailleurs respecter les limites des prérogatives cantonales. La récente proposition de l'association bernoise des éditeurs de presse, qui a suggéré au canton d'aider les médias en autorisant la déductibilité fiscale du montant de l'abonnement à un journal, n'est par exemple pas envisageable. Une telle mesure serait en effet en contradiction avec l'article 9 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID, RS 642.14), qui dresse une liste exhaustive des déductions admissibles.

Indépendamment des compétences législatives réservées à la Confédération dans le domaine de la radio et de la télévision (cf. chap. 5.1), le canton peut en tout temps soutenir les diffuseurs locaux et régionaux (selon les circonstances, la définition des critères « local » et « régional » risque cependant de poser problème pour ce qui est des médias électroniques).

Le canton de Berne ne possède actuellement pas de loi sur l'aide aux médias. Un texte allant dans ce sens a pourtant été proposé et débattu : en 1993, le Conseil-exécutif avait été chargé

fusion, à l'instar de la loi actuelle sur la radio et la télévision, passerait « à côté de la réalité » et concrétiserait de moins en moins les objectifs de la politique des médias.

⁴² L'aide indirecte fournie sous forme de tarifs postaux réduits dépend non seulement du tirage, déjà mentionné, mais notamment aussi des critères suivants : le périodique doit paraître au moins une fois par semaine, la part rédactionnelle doit représenter 50 % au moins du contenu et les pouvoirs publics ne doivent pas posséder des parts majoritaires du journal. Les journaux bernois soutenus sont présentés au point 3.3.1.

⁴³ ATF 120 Ib 142

d'élaborer un projet de loi sur l'encouragement des médias (LEM). Ce projet devait se fonder sur l'article 46 ConstC pour permettre au canton d'aider les médias de masse que sont la presse, la radio et la télévision. Présenté en 1997, l'avant-projet de loi constituait alors, après la loi et l'ordonnance sur l'information, le dernier d'une série d'actes législatifs sur les médias⁴⁴. Grâce à cette nouvelle loi, le canton désirait en priorité créer des conditions favorables à un développement libre des médias et à la diversité de l'offre d'information. Selon le projet, des contributions financières ne devaient être accordées à certains médias qu'à titre exceptionnel. Une Commission cantonale des médias devait, à titre d'organe consultatif, assister les autorités compétentes lors de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi⁴⁵.

Contre la proposition du Conseil-exécutif et de la commission compétente, le Grand Conseil a décidé le 1^{er} septembre 1998, par 91 voix contre 80, de *ne pas* entrer en matière. Après une large consultation auprès de spécialistes, le projet n'avait en effet pas suscité beaucoup d'enthousiasme, même au sein de la commission. Le débat a par ailleurs été marqué par la mauvaise situation financière du canton, car l'aide aux médias devait à l'origine mobiliser plusieurs millions de francs. Lors des débats, plusieurs parlementaires ont souligné que l'article 46 ConstC n'obligeait pas l'Etat à soutenir activement les médias. Les défenseurs du projet ont relevé que des journaux locaux jouaient un rôle plus important et jouissaient d'une meilleure crédibilité dans le cadre politique que les grands quotidiens. Le souverain aurait besoin, au niveau cantonal et communal, d'une offre éditoriale qui corresponde au territoire couvert, faute de quoi les principes de la démocratie resteraient sur le carreau⁴⁶. La décision du Grand Conseil de ne pas édicter de loi sur l'encouragement des médias a évacué ce sujet du débat politique dans le canton de Berne.

Les deux radios locales francophones du canton, *Canal 3* et *Radio Jura Bernois*, bénéficient d'aides financières qui se fondent sur une base légale spécifique. La loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1) ouvre en effet au canton la possibilité d'aider des radios francophones. Aux termes de l'article 63 LStP, le canton peut « octroyer une aide financière à un diffuseur local ou régional dans le Jura bernois et à un diffuseur local ou régional d'expression française dans le district bilingue de Bienne ». Cette loi ne contient cependant aucune base d'ordre général qui permettrait de soutenir la presse. Pour permettre au canton d'aider la presse francophone du canton, il faudrait dès lors soit adapter la loi sur l'information soit inclure explicitement l'aide à la presse dans la loi sur le statut particulier.

6 Possibilités d'aide aux médias par le canton

Comme le montre l'analyse juridique, la Constitution cantonale n'exclut pas une aide directe à la presse par le canton de Berne. Dans sa réponse aux motions 174-2017 et 184-2017, le Conseil-exécutif s'est cependant exprimé vis-à-vis du Grand Conseil en rejetant l'idée d'aider directement les médias. Sur ce point, il partage l'opinion de l'association Médias Suisses, selon laquelle une presse libre éditée par des groupes de presse à l'assise solide est garantie non par des subventions, mais par de bonnes conditions générales. Une aide étatique directe aux médias risque de rendre les entreprises dépendantes de cette aide et de figer certaines structures de marché⁴⁷.

⁴⁴ Loi sur l'encouragement des médias (LEM), projet du 17 décembre 1997. La nouvelle loi sur l'information et une ordonnance sur l'information étaient entrées en vigueur auparavant.

⁴⁵ Extrait du rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur l'encouragement des médias.

⁴⁶ Journal du Grand Conseil du 1^{er} septembre 1998, pages 515 à 522.

⁴⁷ La Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale s'est elle aussi explicitement opposée à une aide directe aux médias dans son communiqué de presse du 14 mars 2019 : « Une information régionale équilibrée revêt une importance fondamentale pour permettre au souverain d'assumer de manière responsable ses droits et ses devoirs démocratiques. La politique cantonale des médias doit cependant en tout temps respecter la liberté de la presse. Il importe dès lors de renoncer, comme jusqu'ici, à toute aide *directe* aux médias. » [traduction]

Il n'est toutefois pas possible de savoir si le scepticisme dont les groupes de presse ont fait montre jusqu'ici quant à une aide directe se maintiendra à l'avenir face à l'aggravation des difficultés économiques qui vont de pair avec l'évolution de cette branche. L'association Médias Suisses plaide par exemple depuis plusieurs mois pour que la Confédération accorde une aide supplémentaire aux journaux en abaissant davantage encore les tarifs postaux. Les acteurs concernés pourraient franchir un nouveau cap en demandant aux milieux politiques d'allouer des aides financières directes en raison de l'impossibilité, du point de vue économique, de maintenir l'offre de presse écrite malgré le développement des moyens de diffusion en ligne⁴⁸.

Telles qu'elles sont présentées ci-après, les aides directes et indirectes destinées à soutenir les médias reflètent le vaste débat actuel sur une éventuelle intervention de l'Etat en faveur des médias. Si le Grand Conseil charge le gouvernement de poursuivre les travaux dans ce domaine, les quatre mesures indirectes présentées en priorité au chapitre 6.2 devront être analysées en détail. Certaines d'entre elles pourraient donc fort bien s'avérer inapplicables, alors que l'examen approfondi du problème pourrait mettre au jour de nouveaux moyens de soutenir les médias.

6.1 Aide directe envisageable

Les milieux scientifiques et spécialisés débattent essentiellement des formes d'aide directe étatique ci-après :

- accorder un soutien financier aux médias en ligne ;
- acheter davantage d'espaces publicitaires ou financer davantage de publicités à la radio ou de spots télévisés ;
- contribuer aux coûts salariaux de journalistes.

Pour les raisons déjà présentées (de bonnes conditions générales plutôt que des subventions, le risque d'une dépendance vis-à-vis de l'Etat, des charges plus élevées pour les contribuables, une mission qui ne relève pas de l'Etat), le Conseil-exécutif estime que le canton de Berne ne devrait pas aider directement les médias. Raison pour laquelle le présent rapport ne se penche pas de plus près sur ce type de mesures.

6.2 Aide indirecte envisageable – première priorité

6.2.1 Accorder une aide financière aux services de base de Keystone-ATS à Berne et à Bienne

L'agence de presse Keystone-ATS possède aujourd'hui à Berne un bureau qui représente environ trois postes de travail et qui traite exclusivement des dépêches régionales pour des médias bernois abonnés à ce service. L'ATS gère également un bureau à Bienne, qui fournit aux médias des informations en langue française. L'agence connaît de fortes pressions visant à baisser encore plus les prix. On peut dès lors se demander ce qui se passera chez Keystone-ATS si la situation se détériore encore au sein des médias bernois et biennois.

Aide envisageable : en versant une aide directe aux deux bureaux de Keystone-ATS, le canton leur permettrait de baisser les prix des dépêches qu'ils livrent aux rédactions d'autres médias bernois. Une baisse des coûts de Keystone-ATS permettrait aux médias bernois de réduire leurs propres dépenses ou d'investir l'argent économisé dans le développement de leur offre d'information. Une rédaction régionale de l'ATS mieux dotée en personnel pourrait de plus diffuser davantage d'informations sur les thématiques propres au canton et offrir ainsi aux médias bernois une offre d'informations plus vaste.

⁴⁸ Au niveau local, certaines collectivités publiques ont déjà largement revu leur position face à l'aide directe aux médias (voir quelques-uns des exemples au chap. 4.4).

Avis du Conseil-exécutif : étant donné qu'une telle mesure rendrait service au canton et à tous les médias cantonaux, il est pertinent de l'examiner. De plus, la Confédération soutient elle aussi l'ATS⁴⁹.

6.2.2 Créer et gérer des plateformes d'information en ligne destinées aux médias, aux partis, aux communes et aux associations

L'Etat pourrait aider indirectement les médias en ligne en soutenant la création de plateformes numériques, qui seraient mises à la disposition de rédactions ou de journalistes indépendants pour la publication de contributions journalistiques sous forme écrite, audio ou vidéo. A titre de critère d'accès à la plateforme, il serait possible d'exiger que les agents d'information soient inscrits au Registre des professionnel-le-s des médias ou possèdent une certification de la REMP. Afin d'établir une distinction plus claire entre aide de l'Etat et produit journalistique, la plateforme pourrait être financée par une fondation chargée d'aider les médias (cf. chap. 6.2.4).

Fondée à l'automne 2017, Fijou (Association pour le financement du journalisme) est justement une plateforme de ce type. Créée à titre privé en Suisse romande, elle vise à financer le journalisme. Fijou a pour but de récolter auprès des villes et cantons romands ainsi que de la Loterie romande, les moyens d'attribuer une aide financière à de nouveaux médias, à un Pacte de l'enquête (soutien direct à des projets d'enquêtes réalisées par des journalistes professionnels, notamment) ainsi qu'à des journaux existants (tel un remboursement à certains abonnés, notamment les jeunes)⁵⁰. Les responsables espèrent obtenir également un appui financier des cantons et des communes pour développer la plateforme.

Aide envisageable : fournir un soutien technique pour mettre en place la plateforme numérique. Mise à disposition de matériel et de logiciels.

Avis du Conseil-exécutif : le Conseil-exécutif estime que cette mesure mérite d'être étudiée. Elle devrait toutefois se limiter au domaine technique (mise à disposition de matériel et de logiciels) et ne pas inclure la mise à disposition de locaux.

6.2.3 Promouvoir les compétences politiques et médiatiques chez les jeunes utilisatrices et utilisateurs

La jeune génération utilise en général les médias autrement que la génération précédente. Cette différence transparaît en particulier dans le domaine de la presse, car une grande partie de la diminution des tirages des journaux s'explique par le recul du nombre de leurs abonné-e-s. La télévision accuse toutefois aussi une baisse d'audience, tandis que la radio, considérée comme « média d'accompagnement », conserve un nombre d'auditeurs et d'auditrices relativement stable.

L'utilisation globale des médias par la jeune génération étant cependant élevée, le défi consiste, du point de vue sociétal, à démontrer aux jeunes la valeur de contenus soumis à un traitement journalistique. L'école a déjà entrepris des efforts dans ce sens, puisque l'éducation à la politique et aux médias figure dans les programmes d'études des degrés secondaires I et II. Selon le plan d'études « Lehrplan 21 » (en vigueur dans la partie germanophone du canton), aborder et gérer les informations de manière appropriée fait partie des compétences transversales des élèves. Ces derniers doivent notamment apprendre à connaître le monde des médias et savoir comment l'utiliser. Ils doivent aussi être capables de comprendre les éléments publiés et d'identifier leur impact et leur rôle pour la culture,

⁴⁹ En vertu de l'art. 44a de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision, le DETEC peut, sur demande, conclure un accord de prestations avec une agence de presse d'importance nationale. D'après l'accord de prestations du 13 décembre 2018 (en allemand), le DETEC soutient Keystone-ATS au moyen d'une aide financière de deux millions de francs par an au maximum. Cet accord arrivera à échéance à fin 2020. (www.bakom.admin.ch)

⁵⁰ https://www.impressum.ch/fr/content/details/fijou-fondee-impressum-en-est-membre-fondateur/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail

l'économie et la politique. Ils doivent également savoir se procurer de manière ciblée des informations auprès de différentes sources, les sélectionner et évaluer leur qualité ainsi que leur utilité. Au gymnase, c'est en particulier l'enseignement de l'histoire qui apporte une contribution essentielle au développement de l'esprit critique. Il permet aux élèves de prendre conscience de leurs droits et de leurs devoirs politiques et leur transmet notamment des compétences médiatiques.

Bien que l'école s'attache à promouvoir une approche consciente et compétente des médias et favorise ainsi l'éducation civique, elle n'est pas encore parvenue à motiver les jeunes à se tourner davantage vers les médias traditionnels. Le nombre des nouveaux abonnements à l'édition numérique des journaux stagne par exemple à un niveau qui reste bas.

Au titre de l'aide indirecte aux médias, la Chancellerie d'Etat a dès lors lancé un projet destiné à promouvoir la participation politique des jeunes et à accroître aussi leur intérêt pour les informations traitées de manière journalistique. Dans le cadre de ce projet, axé sur l'Hôtel du gouvernement en tant que centre politique du canton, un groupe de travail tente de cerner les besoins des enseignantes et des enseignants qui veulent faciliter l'accès à la politique cantonale à leurs élèves et d'identifier l'offre qu'ils attendent du canton pour fonder leur enseignement. Forts des résultats obtenus, les responsables s'efforceront de simplifier l'accès des jeunes à la politique et d'accroître ainsi son attrait à leurs yeux.

Le Forum politique Berne, cofinancé par le canton, propose lui aussi diverses offres de formation. Elles comprennent des visites guidées à travers les expositions en cours (y compris du matériel didactique). En collaboration avec l'association Demokrative, le forum offre aussi depuis mars 2019 aux écoles des modules d'enseignement sur la démocratie (en allemand seulement). Ces modules amènent les participants à explorer les valeurs fondamentales de la démocratie et à prendre conscience des conflits d'intérêts qu'elle peut engendrer. Des modules existent actuellement sur le droit de codécision (ou de participation) et sur les décisions à la majorité. Avec le réseau Schweiz debattiert, le Forum politique Berne proposera dès l'automne 2019 l'organisation de débats. L'élaboration systématique d'arguments devrait contribuer à promouvoir la participation aux processus politiques. Le programme SpielPolitik offre l'occasion aux classes du secondaire de se familiariser durant deux jours avec la politique nationale et le processus législatif.

Avec les cantons suisses romands, Berne participe également à CinéCivic, un concours qui vise à montrer aux jeunes l'importance des élections et des votations.

Aide envisageable : unités complémentaires d'enseignement, séminaires, échanges entre élèves et personnalités politiques, visites guidées de l'Hôtel de gouvernement, portail spécifique, poursuite du cofinancement du Forum politique Berne, etc.

Avis du Conseil-exécutif : possibilité d'aide à étudier et à approfondir en collaboration avec la Direction de l'instruction publique.

6.2.4 Création d'une fondation pour l'aide aux médias

L'aide aux médias établit un rapport financier entre l'Etat et l'entreprise concernée. Une telle relation risque de mettre en péril l'indépendance rédactionnelle des médias. Si les milieux politiques décident un jour d'appliquer certaines mesures de soutien aux médias, il serait possible de créer une fondation, susceptible de servir d'intermédiaire entre autorités et médias. Cette fondation devrait toutefois pouvoir agir sans subir d'influence politique, du moins dans un cadre général clairement défini. L'Etat pourrait ainsi mettre un montant annuel à la disposition d'une fondation instituée pour soutenir les médias ; la fondation aurait la compétence d'utiliser cet argent pour financer des mesures destinées à soutenir des médias qui suivent la politique cantonale dans leurs activités éditoriales. Le champ d'action de la fondation (aide directe ou indirecte, p. ex.) devrait être défini au préalable et constituer son but. Une révision

de la loi sur l'information pourrait permettre de créer la base légale requise pour créer une fondation d'aide aux médias dans le canton de Berne.

Cette solution – aide aux médias via une fondation alimentée par l'Etat – aurait le mérite de laisser la fondation en question agir sans subir l'influence des milieux politiques. Un organisme réunissant des professionnel-le-s et sans lien avec la politique serait la mieux à même d'identifier les nouvelles tendances ou évolutions dans le monde des médias et d'utiliser dès lors les ressources publiques disponibles de manière ciblée. Il serait essentiel de doter la fondation de critères clairs (définis indépendamment des contenus et des opinions) pour attribuer des aides. Il faudrait de plus déterminer s'il convient de laisser des tiers participer au financement d'une telle fondation.

Aide envisageable : à définir par la fondation.

Avis du Conseil-exécutif : il convient d'examiner entre autres cette mesure lors de l'examen approfondi des autres mesures d'aide indirecte.

6.3 Aide indirecte envisageable – deuxième priorité

6.3.1 Autoriser la déductibilité fiscale de l'abonnement à un journal

Comme expliqué au chapitre 3.2, les consommateurs et consommatrices de médias sont de moins en moins prêts à payer pour des produits rédigés selon les normes journalistiques. Les journaux gratuits de même que les plateformes gratuites en ligne n'ont fait que renforcer cette tendance. Celle-ci s'est notamment exprimée durant les discussions autour de l'initiative « No Billag », quand d'aucuns ont demandé une baisse de la redevance radio et télévision annuelle, jugée trop élevée. Dans ce contexte, les gens, en particulier les jeunes, éprouvent de plus en plus de difficultés à consacrer par exemple plus de 500 francs par an pour l'abonnement à un journal. Cette remarque vaut aussi lorsque le contenu est accessible en ligne.

La possibilité de déduire le prix de l'abonnement à un journal du revenu imposable contribuerait le cas échéant à augmenter la vente d'abonnements. Proposée par le canton, cette possibilité devrait se limiter aux abonnements à des produits médiatiques qui couvrent régulièrement l'actualité cantonale.

A ce stade, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts empêche cependant les cantons de recourir à une telle possibilité. Il faudrait donc commencer par réviser la législation fédérale pour que les cantons puissent laisser leurs citoyennes et leurs citoyens déduire de leur déclaration fiscale les coûts d'un abonnement à un journal certifié par la REMP (cf. fin du chap. **Error! Reference source not found.**).

La modification de la loi devant suivre toute la procédure législative, la mesure prévue ne s'appliquerait pas avant plusieurs années.

Aide envisageable : déposer une initiative cantonale, puis adapter la législation fiscale cantonale pour que les abonnements à un journal puissent être déduits des impôts cantonaux⁵¹.

Avis du Conseil-exécutif : le Conseil-exécutif estime que cette mesure se heurterait à de très grands obstacles au niveau fédéral. En effet, les chances de succès des initiatives cantonales sont en général très minces. De plus, une telle mesure reviendrait à accorder presque gratuitement un rabais fiscal aux personnes actuellement abonnées à des journaux.

⁵¹ L'abonnement annuel à la *Berner Zeitung* ou au *Bund* coûte environ 500 francs. Si le montant total de l'abonnement était déductible, les contribuables économiseraient environ 100 francs par abonnement. Si 50 000 ménages appliquaient cette déduction, la perte de recettes pour le canton avoisinerait 5 millions de francs.

6.3.2 Soutenir la distribution matinale des journaux

La Confédération finance actuellement à raison de 30 millions de francs une partie des coûts de la distribution des journaux par la poste. Les journaux distribués dans le canton de Berne bénéficient également de cette aide indirecte. La distribution des journaux avec le courrier normal, dans le courant de la matinée, ne donne cependant guère satisfaction aux personnes qui travaillent à l'extérieur. Dans les agglomérations, la poste propose à cette fin une distribution matinale par le biais de ses filiales⁵². Pour des raisons économiques, elle n'est toutefois pas en mesure d'offrir cette tournée en dehors des agglomérations. C'est là un désavantage pour les zones rurales du canton.

Aide envisageable : pour apporter un soutien aux quotidiens, l'Etat pourrait promouvoir financièrement leur distribution matinale dans les régions où une telle distribution n'est pas rentable. Le choix des régions devrait être défini d'entente avec la poste lors de l'élaboration d'un projet. Le canton verse directement un montant à la poste pour que celle-ci propose, par le biais de l'une de ses filiales, la distribution matinale des journaux dans les communes des zones rurales.

Avis du Conseil-exécutif : le Conseil-exécutif a étudié cette aide indirecte et la rejette.

6.3.3 Augmenter le rabais sur les tarifs postaux

Les coûts de la distribution par la poste sont inclus dans le prix de l'abonnement. L'association Médias Suisse demande à la Confédération de faire passer de 30 à 120 millions de francs par an le rabais accordé sur les tarifs postaux pour la distribution de journaux. Après augmentation du rabais, la question se posera toujours de savoir si la poste gagne encore de l'argent en distribuant les journaux aux ménages suisses. Cette aide aux médias pourrait consister à contraindre la poste d'appliquer les coûts marginaux à la distribution des journaux certifiés par la REMF.

Aide envisageable : soutenir le processus politique au niveau fédéral.

Avis du Conseil-exécutif : le Conseil-exécutif a étudié cette aide indirecte et la rejette.

6.3.4 Cofinancer la formation de journalistes

Les ressources financières des médias ne cessant de s'amenuiser en raison du recul des tirages et des revenus publicitaires, les groupes de presse font état toujours plus souvent de leur difficulté à financer le travail rédactionnel. Pour économiser de l'argent, ils tendent dès lors à rajeunir leurs rédactions. De plus, la numérisation exige de nouvelles compétences, que les journalistes plus âgés en particulier ne possèdent pas, et qui doivent donc être formés. La SSR, de même que les groupes de presse privés économisent de plus en plus sur la formation externe. Au centre de formation pour journalistes (MAZ) de Lucerne, la moyenne pluriannuelle du nombre de personnes achevant le cursus de journaliste en deux ans a diminué de 20 % en 2018. La baisse des inscriptions serait principalement due aux impératifs d'économie qui prévalent dans la branche. De plus en plus, ce n'est pas seulement l'argent qui fait défaut pour financer la formation initiale et continue, mais souvent aussi le temps pour permettre aux collaborateurs et collaboratrices de suivre les cours du MAZ⁵³.

Aide envisageable : le canton de Berne pourrait cofinancer la formation de journalistes qui travaillent pour les médias bernois. Il pourrait le faire en finançant des prix d'encouragement, par exemple sous la forme de bourses d'études dans des écoles de journalisme en Suisse ou

⁵² Selon l'information figurant sur le site internet de La Poste, celle-ci confie la distribution matinale des quotidiens aux abonnés à Presto Presse-Vertriebs AG en Suisse alémanique et à Epsilon SA en Suisse romande. Grâce à la distribution matinale, les quotidiens sont déposés dans les boîtes aux lettres des lecteurs jusqu'à 6 h 30 et la presse dominicale est distribuée jusqu'à 7 h 30.

⁵³ Information fournie le 4 avril 2019 par Beatrice Brenner, vice-directrice du MAZ, à Christian Kräuchi, chef de la Communication du canton de Berne.

à l'étranger. Il importerait de veiller à ce que les prix en question soient attribués par un organe non dépendant du canton. Cette tâche pourrait par exemple être confiée à la fondation décrite au chapitre 6.2.4.

Avis du Conseil-exécutif : le Conseil-exécutif a étudié cette aide directe et la rejette.

7 Financement de l'aide aux médias

Comme il l'a déjà expliqué en automne 2017 dans ses réponses aux interventions parlementaires concernées, le Conseil-exécutif juge, pour des raisons de gouvernance économique et malgré la situation économique difficile dans la branche des médias et du rôle essentiel des médias dans la chose politique, qu'il faut faire preuve d'une grande retenue avant d'utiliser les ressources publiques pour aider les médias. A son avis, l'Etat – dans la mesure où il est prêt à consacrer des moyens à l'aide aux médias – ne devrait pas nécessairement les attribuer lui-même, mais confier le cas échéant le choix des médias à soutenir à un organisme indépendant des milieux politiques (cf. chap. 6.2.4).

Si la volonté politique s'exprime d'utiliser les moyens publics pour aider indirectement les médias bernois, le Conseil-exécutif suppose que le canton devrait dépenser entre 300 000 et 500 000 francs afin d'obtenir un effet⁵⁴. Ces dépenses étant à prévoir chaque année, il conviendrait de les financer par le compte de résultats.

Si l'Etat s'engage sur ce terrain et crée une fondation efficace pour aider indirectement les médias, il est tout à fait possible que des particuliers participent au financement de cet organisme ; option qui ne ferait que conférer plus de poids à la fondation. Avant que le canton ne s'implique dans une fondation de ce genre, il importe toutefois de réviser la loi, de sorte que le montant de la contribution ne pourrait être porté au budget de la Chancellerie d'Etat qu'en 2023 au plus tôt.

8 Adaptations requises de la législation

Il n'existe pas actuellement de base légale spécifique au niveau cantonal permettant un soutien financier direct de la presse direct. Ni l'article 50 ni l'article 63 LStP ne suffiraient à justifier l'octroi d'un appui financier à des journaux. Si elles pouvaient s'appliquer, ces dispositions ne pourraient d'ailleurs servir qu'à soutenir des journaux dans le Jura bernois.

Le projet de loi sur l'encouragement des médias, élaboré en 1998 par le Conseil-exécutif et sur lequel le Grand Conseil n'est pas entré en matière (cf. chapitre 5.2), se fondait sur l'article 46 ConstC, en vertu duquel il incombe à l'Etat de soutenir l'indépendance et la diversité de l'information. De l'avis actuel du Conseil-exécutif, il n'est pas nécessaire d'adopter une loi spéciale régissant l'aide aux médias. Esquissée au chapitre 6.2.4, la fondation chargée de soutenir les médias pourrait également figurer dans la loi sur l'information (Lin). Or, après 25 ans, une révision de la Lin s'impose de toute façon, ne serait-ce qu'en raison des profonds changements survenus dans le monde des médias. Selon le type et le volume d'éventuelles aides adoptées, il sera nécessaire de réexaminer la question d'une base légale et de sa place dans le recueil des lois. De plus, il faudra à moyen terme édicter des dispositions légales pour

⁵⁴ Il s'agit en l'occurrence d'une toute première estimation, selon laquelle le canton aurait à faire face chaque année aux coûts suivants – pour autant qu'il se prononce en faveur des mesures décrites au ch. 6.2 : aide à l'ATS (100 000 CHF), gestion d'une plateforme en ligne (50 000), éducation des jeunes aux médias (100 000) et bourses d'études pour la formation professionnelle (50 000). S'agissant de la fondation, le financement de ses activités atteindrait un montant à cinq chiffres, mais pas trop élevé. Le total se monterait ainsi à plus de 300 000 francs, auquel il faudrait éventuellement ajouter le coût d'aides aux médias francophones dans le canton de Berne.

régir l'engagement du canton au sein du Forum politique Berne par exemple. L'adoption de telles dispositions pourrait également s'inscrire dans une révision de la LIn.

Comme expliqué au chapitre 3.3, la population francophone du canton de Berne bénéficie aujourd'hui encore d'une large couverture médiatique. A une époque où les économies sont de mise, celle-ci n'est toutefois pas garantie, ni à la SSR ni au sein des médias privés. Les médias francophones du canton de Berne sont par ailleurs mis en concurrence avec ceux des cantons voisins (Neuchâtel et Jura). A cela s'ajoute que le *Quotidien Jurassien* en particulier soutient très clairement la position séparatiste dans sa couverture éditoriale de la Question jurassienne. Compte tenu du risque de voir les groupes de presse affaiblir l'offre médiatique destinée à la population francophone du canton de Berne, le Conseil-exécutif estime que le canton devrait avoir la possibilité d'aider directement ou indirectement les journaux et les médias en ligne de langue française. Une adaptation de la loi sur le statut particulier lui permettrait de se doter d'une telle possibilité.

9 Développer la communication directe avec la population

Grâce à l'internet, la population dispose aujourd'hui d'un moyen supplémentaire pour s'informer directement et en ligne sur l'action de l'Etat. Tous les communiqués de presse publiés officiellement sont accessibles sur le portail du canton (www.be.ch). La page en question fait d'ailleurs l'objet d'une utilisation intensive : en 2018, elle a été consultée environ 163 000 fois. Depuis 2011, le canton de Berne diffuse ses informations non seulement par son canal officiel, mais aussi sur les réseaux sociaux. Le canton développe sans cesse cette voie de transmission, tant au niveau de l'administration cantonale dans son ensemble qu'au niveau des Directions, afin d'améliorer encore la diffusion des informations concernant les activités de l'Etat et de mieux communiquer avec la population.

La presse ayant perdu de son importance en tant qu'intermédiaire entre l'Etat et la population, le canton de Berne a consenti de gros efforts ces dernières années afin de faciliter l'interaction entre les autorités et la population. A titre d'exemple, mentionnons TaxMe online, BE-Login, eBau et la récente stratégie pour une administration numérique du canton de Berne. Par ses interventions sur les réseaux sociaux, le canton atteint en outre directement des dizaines de milliers d'utilisatrices et d'utilisateurs. Enfin, le Conseil-exécutif a inscrit la numérisation de l'administration parmi les projets stratégiques de la législature en cours.

Afin de faciliter l'accès de la population aux informations concernant l'action de l'Etat, l'Office de la communication a redéfini son orientation stratégique au début de l'année 2019. Diverses actions ont été lancées à cet effet en étroite collaboration avec les Directions. L'opération s'articule autour du renouvellement global du site internet du canton, qui a pour titre newweb@be. Le but est de faciliter encore l'accès aux informations et aux services proposés par voie numérique, afin de tenir compte des nouveaux modes d'utilisation des médias. Les informations numériques seront présentées de manière à pouvoir être trouvées et comprises plus aisément, que ce soit sur les pages du canton ou via des moteurs de recherche. Il s'agit ainsi d'éviter des détours et des efforts inutiles aux usagères et aux usagers, mais aussi à l'administration. Le renouvellement mise avant tout sur la mobilité.

En parallèle, le canton développe sa communication visuelle. Vidéos, images et recours à Instagram ainsi que des textes brefs et agréables à lire serviront à adapter sa communication à l'évolution des habitudes, surtout au sein de la nouvelle génération. En étroite coopération avec la Commission des institutions politiques et des relations extérieures, compétente en la matière, et avec les Services parlementaires, la Chancellerie d'Etat vise à renouveler la présentation du matériel de vote. De plus, sous le titre provisoire Participation politique, le canton a lancé un projet dont il a confié la direction à l'Office de la communication et qui vise à rap-

procher la politique cantonale des citoyennes et des citoyens, en particulier des jeunes (cf. aide indirecte 6.2.3).

10 Conclusion

Le Conseil-exécutif considère d'un œil critique l'aide direct aux médias par l'Etat. Des médias indépendants – presse, radio, télévision ou diffusion en ligne – ne peuvent pas être financés par les autorités. Les médias ne peuvent pas jouer un rôle totalement indépendant dans un Etat constitutionnel démocratique s'ils dépendent de l'Etat via un soutien financier.

Même si le paysage médiatique du canton de Berne reste encore diversifié, le présent rapport montre que beaucoup d'entreprises de médias, en particulier les plus petites, peinent de plus en plus, pour des raisons économiques, à financer un journalisme de qualité lorsque les tirages sont à la baisse et que les recettes publicitaires migrent vers les réseaux sociaux. Par ailleurs, ce sont justement les plateformes sociales qui ont contribué ces dix dernières années à alimenter un flot d'informations toujours plus difficile à maîtriser pour les citoyennes et les citoyens. La réduction drastique des rédactions locales ainsi que la parution incessante d'informations, d'opinions et de prises de position qu'une foule d'individus et d'institutions diffusent via des canaux alternatifs peuvent creuser un fossé entre l'Etat et ses citoyennes et citoyens. Les informations sur l'action de l'Etat tendent en effet à se noyer dans ce vaste flux de communication. C'est probablement ce phénomène qui vaut à différents pays européens des tensions croissantes entre Etat et population.

Le Conseil-exécutif est persuadé que les autorités doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter l'effacement du lien entre politique et société civile si les médias traditionnels ne parviennent plus à jouer le rôle d'intermédiaire qu'ils ont assumé jusqu'à présent. Quelle que soit l'évolution dans le secteur des médias, la population bernoise doit néanmoins pouvoir prendre connaissance aussi aisément que possible des décisions prises par les autorités et du travail fourni au sein de l'administration cantonale. La décision de numériser l'administration et les efforts en matière de communication témoignent de la volonté du canton de fournir un effort soutenu pour augmenter sa proximité avec les citoyennes et les citoyens. De la sorte, l'Etat compense dans une certaine mesure le recul observé dans la diffusion d'informations sur l'actualité locale.

Le canton de Berne n'a guère d'influence sur l'évolution du secteur des médias d'envergure nationale. A ce niveau, il faudrait plutôt que la Confédération s'engage davantage, chose qui n'est pas exclue puisque le sujet figure à l'ordre du jour politique. Pour ce qui est de la couverture des événements locaux, la présente analyse a permis au Conseil-exécutif d'identifier quelques cas où le canton pourrait soutenir les médias bernois via une aide indirecte. Renforcer la couverture régionale de l'ATS-Keystone permettrait par exemple aux médias bernois de continuer à bénéficier d'une large palette de comptes rendus (sous forme écrite, audio ou vidéo). En utilisant les ressources à bon escient, il serait possible d'accroître la diffusion d'informations sur des thèmes cantonaux et même d'intensifier le débat. Le Conseil-exécutif pense que participer à la création d'une plateforme en ligne destinée aux médias constitue également une aide. Avant de s'engager sur ce terrain, le canton devrait cependant délimiter clairement le cadre de son intervention. Parmi les moyens indirects, le Conseil-exécutif estime qu'il serait également nécessaire de développer les compétences des jeunes pour qu'ils prennent conscience, dès la formation scolaire, de l'importance des médias dans leur rôle de quatrième pouvoir et de la valeur que des informations soumises à un traitement journalistique représentent pour notre société. Instituée par l'Etat et travaillant le cas échéant main dans la main avec des donatrices et des donateurs privés, une fondation chargée d'aider indirectement les médias pourrait déployer un certain effet en appliquant des mesures modestes mais ciblées afin de soutenir les médias travaillant dans le canton de Berne.

De l'avis du Conseil-exécutif, les autres aides présentées dans le rapport ne déploieraient pas un effet suffisant pour exercer une influence perceptible sur les forces du marché.

Pour aider indirectement les médias, il faudrait commencer par créer la base légale requise en adaptant la loi sur l'information. Le canton de Berne devrait par ailleurs inscrire les ressources destinées à cette aide dans le plan intégré mission-financement.

Une solution sur mesure, à l'image de l'effort consenti par le canton des Grisons en faveur des médias rhéto-romans, n'est possible que pour les médias francophones, grâce au statut particulier réservé à la minorité francophone du canton de Berne. Le canton pourrait ainsi envisager une aide directe ou indirecte en se fondant sur une révision de la loi sur le statut particulier. Adapter cette loi s'avèrerait toutefois inutile si une modification de la loi sur l'information devait fournir les moyens aux autorités cantonales d'aider indirectement les médias.

11 Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Annexes

Annexe 1 Interventions parlementaires en suspens concernant les médias au Parlement fédéral

(Etat au 8 août 2019)

Objet	Remarques	Etat des travaux
Nouvelle loi sur les médias électroniques (LME)	Doit remplacer la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)	Procédure de consultation : 21.6.-15.10.2018 Le Conseil fédéral décidera de la suite des travaux dans le courant de 2019 ⁵⁵
18.3064 n Mo. Derder. Médias. Pour une offre complète du service public	Adaptation du mandat de la SSR à la généralisation des moyens de diffusion numériques (dans la LME)	Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion Non encore traité au conseil
18.4284 n Mo. Vogler. Pour une presse suisse diversifiée qui favorise la formation démocratique de l'opinion	Inscription de l'aide indirecte à la presse dans la future LRTV (LME) et augmentation de 90 millions par an	Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion Non encore traité au conseil
18.448 n Iv. Pa. Pfister / 18.450 n Iv. Pa. Rytz / 18.451 n Iv. Pa. Landolt / 18.456 n Iv. Pa. Jans / 18.457 n Iv. Pa. Rösti. La diversité à la place de la concentration. Garantir une production de programmes par la SSR qui soit décentralisée	Les sites de la SSR – Berne et Lausanne pour la radio, Zurich et Genève pour la télévision – devraient être inscrits dans la loi	Le Conseil national a donné suite à l'initiative durant la session d'été 2019 ⁵⁶

⁵⁵ Voir réponse du 11 mars 2019 du Conseil fédéral à la question [19.5073](#) Vogler sur la feuille de route pour la politique des médias.

⁵⁶ Les initiatives parlementaires déposées au Conseil national seront *probablement* portées à l'ordre du jour de la séance du 19 août 2019 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-CE). L'initiative parlementaire Vonlanthen ([18.449](#)) portant le même titre a été retirée le 11 juin 2019 (la CCT-CE n'avait pas donné suite).

Objet	Remarques	Etat des travaux
18.470 n Iv. Pa. Aebischer / 18.471 n Iv. Pa. Guhl. Inscription dans la Constitution d'un article sur les médias / 18.472 n Iv. Pa. Feller. Créer la base constitutionnelle nécessaire à un élargissement des formes de soutien à la presse écrite.	Modification de l'art. 93 Cst. (Radio et télévision) pour en faire un article « Médias », pour que la Confédération puisse également soutenir la presse ou les médias en ligne	Non encore traité au conseil ⁵⁷
18.473 e Iv. Pa. Lombardi. Inscription dans la Constitution d'un article sur les médias	Modification de l'art. 93 Cst. (Radio et télévision) pour en faire un article « Médias », pour que la Confédération puisse également soutenir la presse ou les médias en ligne	La CCT-CE a donné suite
18.474 n Iv. Pa. Grossen. Inscription dans la Constitution d'un article sur les prestations de base en matière de médias	Modification de l'art. 93 Cst. pour en faire un article sur les « Prestations de base en matière de médias »	Non encore traité au conseil
18.479 e Iv. Pa. Engler. Soutenir la transformation numérique de la presse	Modification des bases légales visant à élargir temporairement l'aide indirecte à la presse	La CCT-CE a donné suite
18.480 e Iv. Pa. Savary. Pour un soutien indirect renforcé à la presse	Modification de la LRTV afin de renforcer le soutien aux entreprises de presse et aux éditeurs	La CCT-CE a donné suite
19.306 Iv. ct. GE. Pour le maintien à Genève de l'actualité télévisuelle	Pour un meilleur équilibre des activités audiovisuelles de la RTS en Suisse romande et le maintien de l'activité radiophonique à Berne.	Non encore traité au conseil
19.417 n Iv. Pa. Töngi. Perception d'une redevance sur les plateformes numériques destinée à aider les médias	Création des bases légales permettant de percevoir une redevance sur les plateformes numériques	Non encore traité au conseil
19.418 n Iv. Pa. Töngi. Pour un modèle destiné à aider les médias électroniques	Elaboration des bases légales pour l'aide destinée aux médias électroniques	Non encore traité au conseil

⁵⁷ Les initiatives parlementaires 18 470, 18 471, 18 472, 18 474, 19 417 et 19 418 figurent à l'ordre du jour de la session des 2 et 3 septembre 2019 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CT-CN).

Annexe 2 Bases légales régissant l'éducation civique dans le canton de Berne

Loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210)

Art. 10 Enseignement obligatoire et enseignement facultatif

1 L'enseignement obligatoire dispensé aux degrés primaire et secondaire I porte sur les domaines suivants :

c sciences humaines et sociales : une culture scientifique permettant de connaître et de comprendre les fondements de l'environnement physique, humain, social et politique ;

Direktionsverordnung über den Lehrplan 21 des Kantons Bern (DVLP 21) vom 23.06.2016 (BSG 432.213.16) (en allemand uniquement)

Anhang 1 : Lehrplan 21 des Kantons Bern, voir <https://be.lehrplan.ch/>

Direktionsverordnung über den Lehrplan 17 für den gymnasialen Bildungsgang vom 25.08.2016 (BSG 433.121.2) (en allemand uniquement)

Anhang 1 : Lehrplan 17 für den gymnasialen Bildungsgang, voir www.erz.be.ch (ou [ici](#))