

Date de dépôt : 17 novembre 2021

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. François Lefort, David Martin, Pierre Eckert, Marjorie de Chastonay, Isabelle Pasquier, Frédérique Perler, Jacques Blondin, Jocelyne Haller, Olivier Cerutti, Guy Mettan, Cyril Mizrahi, Jean-Charles Rielle, Amanda Gavilanes, Sylvain Thévoz, Diego Esteban, Nicole Valiquer Grecuccio, Salima Moyard, Grégoire Carasso : Pour soutenir la présence de l'information citoyenne, locale et régionale dans la presse écrite

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 21 mai 2021, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant:

- l'impuissance des autorités face aux vagues de licenciements survenues dans la presse genevoise et régionale ces deux dernières années;*
- le phénomène de concentration se déroulant dans la structure de la presse régionale;*
- les délocalisations de rédactions de différents médias opérant sur le canton hors du canton de Genève;*
- les conséquences de ces événements sur l'accès à une information indépendante et pluraliste pour les citoyens et la formation de leurs opinions;*
- la mission de service public des médias au bénéfice de la démocratie,*

invite le Conseil d'Etat à proposer un financement par contrat de prestations de l'information citoyenne, locale et régionale dans la presse écrite diffusée sur le canton de Genève.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

A titre liminaire, le Conseil d'Etat souligne qu'il tient la presse en haute estime. Elle représente un pilier du débat public et d'une démocratie forte, en occupant une place essentielle dans la formation de la libre opinion des citoyennes et citoyens. Par ailleurs, contrairement à d'autres pourvoyeurs d'informations, elle repose sur un ensemble de pratiques répondant à un cadre déontologique strict.

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par les motionnaires quant au contexte particulièrement difficile auquel font face les médias. Il est conscient que la crise sanitaire et économique actuelle a pu encore fragiliser ce secteur, en raison notamment de la chute des revenus publicitaires.

Une éventuelle aide cantonale aux médias a fait l'objet, entre autres, de courriers qui lui ont été adressés par les acteurs de la branche et de débats au Grand Conseil. Le 23 septembre 2020, le Conseil d'Etat a institué un groupe de travail interdépartemental chargé de suivre l'évolution de cette problématique et d'analyser des pistes possibles de soutien.

Bases légales et travaux parlementaires

Pour rappel, un certain nombre de bases légales existent relativement aux médias. Ainsi, la Constitution genevoise stipule que « toute personne a droit à une information suffisante et pluraliste lui permettant de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle » (art. 28, al. 4).

La Constitution fédérale, elle, contient un article dédié à la radio et à la télévision. Ce dernier prévoit que « la législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève de la compétence de la Confédération » (art. 93, al. 1). La loi fédérale sur la radio et la télévision, du 24 mars 2006 (LRTV; RS 784.40), qui se fonde sur cette disposition, permet à la Confédération de verser des fonds (tirés des redevances de réception) au média audiovisuel de service public (la SSR) ainsi qu'aux radios et aux télévisions locales.

Quant à la presse écrite, elle est soutenue indirectement par des mesures relatives à la distribution (loi fédérale sur la poste, du 17 décembre 2010 (LPO; RS 783.0)) et à la fiscalité (loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée, du 12 juin 2009 (LTVA; RS 641.20), taux réduit à 2,5%).

Le Grand Conseil s'est penché sur plusieurs objets relatifs à la crise que traverse le secteur de la presse, respectivement sur une éventuelle aide publique à ce secteur, avant même la crise COVID (PL 12307, M 2411, M 2444). Il a refusé d'entrer en matière sur le PL 12307. Il a refusé également le renvoi au Conseil d'Etat et a pris acte de la M 2411 et de la M 2444.

Enfin, la présente motion, adoptée par le Grand Conseil, invite le Conseil d'Etat à proposer un financement de l'information citoyenne, locale et régionale dans la presse écrite diffusée dans le canton de Genève. Ce financement s'effectuerait par l'intermédiaire de contrats de prestations. Par information citoyenne, la motion entend les comptes rendus des activités des autorités, les débats politiques, mais aussi l'information sur la vie culturelle et sportive.

Afin d'y répondre, le Conseil d'Etat souhaite d'emblée exposer un certain nombre d'éléments.

Un état des lieux

La crise structurelle que rencontre la presse, de manière générale, est désormais connue. Depuis leur apparition, au XVII^e siècle, les quotidiens n'ont été concurrencés dans leur modèle industriel qu'à deux reprises : par la radio, puis par la télévision, tous deux dans la première moitié du XX^e siècle. Jusqu'en l'an 2000, ces trois médias (dits « traditionnels ») monopolisaient l'information et sa circulation, d'où qu'elle provienne.

Depuis le début du présent siècle, le contexte dans lequel évolue cette industrie a connu plusieurs mutations majeures. La démocratisation d'Internet, en premier lieu, a permis aux entreprises d'avoir un accès direct à leur clientèle, et l'Etat a pu lui aussi bénéficier d'un contact plus immédiat avec les citoyennes et les citoyens. Ce nouveau canal de circulation de l'information a modifié le paradigme existant. Par la suite, l'avènement du smartphone, dès 2007, a permis à tout un chacun de bénéficier d'une information partout et en continu. Enfin, les réseaux sociaux ont facilité le partage et le ciblage de ces informations.

Il est utile de mentionner que les journaux gratuits ont également contribué à un changement de paradigme quant à la conscience de la valeur de l'information par le public. Il a été récemment établi que, contrairement à une croyance initiale, les gratuits n'ont pas eu d'effet à long terme sur le lectorat des jeunes.

Alors que les entreprises de presse se sont longtemps appuyées sur la publicité et les petites annonces comme sources principales de financement, celles-ci ont largement migré sur les plateformes numériques et les réseaux

sociaux, qui offrent aux annonceurs une interaction directe et mieux quantifiable avec leurs publics. Cette migration, associée à la mise à disposition gratuite de contenus, a bouleversé le modèle d'affaires du secteur des médias.

Ce dernier se voit contraint, depuis quelques années, de repenser certaines pratiques séculaires en raison des bouleversements induits par les technologies numériques, leur usage, ainsi que l'apparition de nouvelles entreprises de médias sur internet.

La Suisse bénéficie d'un paysage médiatique très diversifié en comparaison internationale. Cette diversité s'explique et est rendue nécessaire par le fédéralisme, les spécificités régionales et linguistiques qui lui sont inhérentes, ainsi que par une culture de la démocratie directe et de droits politiques forts.

Toutefois, les médias suisses n'échappent pas aux évolutions et à la crise structurelle évoquées. Les journaux sont confrontés à une baisse massive du lectorat et de la publicité. A titre d'exemple, entre 2014 et 2020, la Tribune de Genève et 24 Heures ont subi une baisse du nombre d'abonnements au journal papier et ont enregistré une forte hausse d'abonnements au numérique. La balance du nombre d'abonnements penche cependant encore en faveur du papier. Par ailleurs, une projection de Tamedia sur 10 ans fait aussi état d'un recul régulier du chiffre d'affaires publicitaire pour ces deux titres.

Il faut noter que la crise du coronavirus a provoqué un regain d'intérêt de la population, courant 2020, pour les médias d'information, qu'il s'agisse de la presse, de la radio ou de la télévision. Ces médias ont servi de véhicule privilégié pour les autorités pour transmettre des messages importants de santé publique et de solidarité. Cependant, il faut signaler que les abonnements numériques n'amènent pas le même niveau de revenus que les abonnements papier aux entreprises de médias. Ils ne compensent donc pas la baisse des abonnements papier.

Ces dernières années déjà, des licenciements, voire des fermetures de titres, ont répondu à la baisse des rentrées publicitaires. La Suisse romande n'a pas été épargnée, elle qui a connu des disparitions de titres, des concentrations entre titres et des vagues de licenciements qui ont touché de multiples rédactions. A titre d'exemple, il est possible de souligner la décision de Tamedia, en 2017, de produire la majorité du contenu (actualité suisse et internationale, économie, sport) de ses 14 journaux dans seulement deux rédactions centralisées, l'une à Zurich pour la Suisse alémanique, l'autre à

Lausanne pour la Suisse romande, ce qui fragilise la position de Genève en tant qu'épicentre de l'information.

Les difficultés du secteur ont également un impact sur ses fournisseurs d'informations vérifiées et neutres, dont l'agence de presse Keystone ATS (née de la fusion entre l'agence de presse photographique Keystone et l'Agence télégraphique suisse), qui nourrit tous les titres du pays et assure la couverture d'événements fédéraux et cantonaux sur tout le territoire helvétique. En 2018, celle-ci a supprimé 40 postes sur un total de 180.

Pour ce qui concerne le canton de Genève, les médias qui y sont présents se caractérisent par une forte hétérogénéité. Les titres de presse écrite sont autant payants (Tribune de Genève, Le Courrier) que gratuits (GHI, Tout l'immobilier). Par ailleurs, la Tribune de Genève et Le Courrier s'appuient sur des modèles éminemment différents.

La Tribune de Genève, propriété de Tamedia, se veut neutre et généraliste. Elle vit historiquement de la publicité. Comme pour la plupart des grands groupes, le modèle d'affaires de Tamedia ne repose cependant plus uniquement sur les recettes inhérentes à la presse mais sur un portefeuille d'activités de communication (p. ex. plateformes de petites annonces, sociétés d'affichage, etc.) qui ne sont pas vouées à compenser financièrement les pertes des médias payants.

Le Courrier vit historiquement des abonnements. Il est édité par une association dont l'objectif, selon ses statuts, est de publier un journal « généraliste et d'opinion (...), oeuvrant à réaliser plus de justice sociale et de solidarité ».

Il faut ajouter que, depuis l'été 2021, à la suite de son rachat par la Fondation Aventinus, Le Temps a retrouvé son siège à Genève, comme c'était le cas avant son rachat par Ringier et son déménagement à Lausanne. Un rapprochement avec le média numérique payant et sans publicité (dit « *pure player* ») Heidi.news (également basé à Genève) s'est concrétisé.

Deux radios régionales (Radio Lac, One FM) sont chapeautées par un seul groupe, Media One Group, également propriétaire de Lausanne FM dans le canton de Vaud. Radio Lac est davantage portée sur l'information et l'actualité, One FM se revendique « jeune et urbaine ». D'autres chaînes sont portées par des associations (Radio Cité, qui bénéficie d'une quote-part de la redevance au titre de radio complémentaire, Radio Vostok, etc.).

Au-delà de la RTS, télévision de service public dont le siège est à Genève et dont le déménagement du département de l'actualité est prévu à Lausanne à l'horizon 2025, la télévision locale phare est Léman Bleu. De multiples autres chaînes sont également présentes (TéléVersoix, TV Onex, Vernier Visions,

Genève Région Télévision, Grand Genève TV, etc.). Léman Bleu est au bénéfice d'une concession et est donc en partie financée par la redevance.

A Genève comme ailleurs, la chute des recettes publicitaires et la transformation structurelle vers le numérique constituent un défi majeur pour les médias, alors même que leur rôle est essentiel pour la démocratie. En août 2020 encore, la maison-mère du groupe Tamedia, éditrice de la Tribune de Genève, annonçait vouloir réduire ses coûts de 15% en 3 ans, ce qui représente une coupe de 70 millions de francs. Or de nombreux plans d'économie ont déjà frappé durement les rédactions concernées.

Les analystes sont catégoriques : le recul des abonnements au papier se poursuivra dans les mêmes proportions; le nombre d'abonnements numériques augmentera fortement; l'érosion sur le marché publicitaire s'accroîtra; la diminution des recettes publicitaires et des abonnements au papier ne pourra pas être compensée par la croissance des abonnements en ligne; il est nécessaire de trouver de nouvelles pistes de financement pour le journalisme de service public.

Aides existantes

Depuis le début de la crise COVID, deux types d'aides ont été accordées par la Confédération :

En premier lieu, une aide d'urgence : le 20 mai 2020, le Conseil fédéral a édicté des ordonnances d'urgence à la suite de plusieurs motions parlementaires (soutien direct aux radios et télévisions privées, prise en charge des coûts de l'agence de presse Keystone-ATS pour les médias électroniques, distribution gratuite des périodiques pour une durée déterminée et à condition que les éditeurs s'engagent par écrit à ne pas verser de dividendes pour l'exercice 2020).

Ensuite, la prolongation d'une aide structurelle : le 29 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé de soutenir les médias par un train de mesures (projet de loi 20.038) visant à augmenter le rabais à la distribution, soutenir la transformation numérique et soutenir les institutions de formation. Lors des débats parlementaires fédéraux, le canton de Genève favorisait l'approche la plus généreuse possible et a défendu cette position auprès de la députation genevoise. Ce train de mesures fera l'objet d'une votation référendaire le 13 février 2022.

Peu de cantons ont développé des projets de soutien aux médias. En décembre 2019, le Conseil d'Etat vaudois a présenté un plan d'actions de 6,2 millions de francs sur 5 ans, plan d'actions accepté par le Grand Conseil en mars 2021. Ce projet prévoit notamment un plan médias d'annonces

publicitaires, des synergies avec les autres annonces et partenariats existants et un soutien à la culture de l'information.

En août 2019, le Conseil d'Etat bernois a remis un rapport au Grand Conseil sur les possibilités d'aide aux médias par le canton. Il a renoncé à des aides directes (soutien financier aux médias en ligne, achat d'espaces publicitaires, contribution aux coûts salariaux), estimant que son rôle était de mettre en place de meilleures conditions-cadres.

Formes d'aides privilégiées à Genève

L'état des lieux tel qu'exposé ci-dessus le rappelle : la crise que traverse le secteur des médias est une crise d'ordre structurelle qui n'est pas propre au canton de Genève.

Le Conseil d'Etat souhaite insister une nouvelle fois sur le rôle important que doit jouer la Confédération dans le soutien du secteur des médias, dont les difficultés sont structurelles et dépassent largement les frontières cantonales. Le canton de Genève a ainsi adopté un positionnement de soutien au train de mesures fédérales au sein de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP). Il a également soutenu ce positionnement auprès de la députation genevoise aux Chambres fédérales.

Ces dernières années, il a également été actif en faveur des médias dans le cadre de la politique de la Genève internationale et solidaire, en soutenant la Fondation Hirondelle pour le programme [justiceinfo.net](https://www.justiceinfo.net), la plateforme Geneva Solutions, le Club suisse de la presse, ainsi que les plateformes Health Policy Watch et The New Humanitarian. Il a aussi conclu des contrats de prestations renforcés pendant la crise du coronavirus en coproduisant des émissions spéciales et en finançant la diffusion de clips de prévention ou des pages publicitaires dans les médias locaux. En 2020, l'Etat de Genève a investi pour un montant de 494 597 francs de prestations (essentiellement publicitaires) dans les médias genevois, sans en faire une quelconque promotion au titre d'une « aide aux médias ».

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat souhaite renforcer son aide à ce secteur par des mesures ciblées notamment sur l'éducation aux médias et à l'information et sur la promotion du journalisme d'investigation. En revanche, il considère l'achat de pages rédactionnelles d'information citoyenne comme une solution difficile à mettre en pratique et qui aurait possiblement des conséquences négatives en termes d'indépendance journalistique et de réputation des médias.

La définition du périmètre de l'« information citoyenne » ne relève pas de l'évidence. Il s'agirait de délimiter ce que le terme englobe et ce qu'il exclut. Or, suivant l'acception large donnée à ce terme dans la présente motion, il ressort que les journaux cantonaux diffusent d'ores et déjà une abondante information citoyenne au quotidien. Il n'est dès lors pas garanti, aux yeux du Conseil d'Etat, que l'achat de pages ou rendez-vous de ce type soit de nature à renforcer l'offre en la matière. Par ailleurs, et de façon plus significative, le Conseil d'Etat craint que de telles mesures puissent affecter la liberté de la presse, dans le sens des articles 2 et 10 de la Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste suisse. Enfin, il est à noter que ces pages « sponsorisées », à la croisée du rédactionnel et du publicitaire, pourraient susciter de la méfiance sur leur contenu, ou tout au moins sur l'indépendance éditoriale de leurs rédactrices ou rédacteurs.

Le Conseil d'Etat tient à souligner l'importance de la distinction entre le rédactionnel et le publicitaire. Il estime davantage justifié et cohérent d'accentuer les achats d'espaces publicitaires pour favoriser la transmission de messages d'intérêt public. Ainsi l'émetteur est-il clairement identifiable, ce qui contribue à conserver la confiance des lecteurs. Il continuera toutefois à collaborer avec les journaux sur des approches par projets, pour des suppléments lors de grands événements par exemple.

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat poursuivra les travaux quant au développement d'une aide cantonale aux médias, mais ne soutient pas l'ancrage, dans ce cadre, d'un modèle de financement de l'information citoyenne par le biais de contrats de prestations, en raison de sa volonté de préserver la liberté rédactionnelle des journaux et le libre-choix des rédactions de décider de leur sommaire et des contenus qu'elles souhaitent publier. En revanche, il s'attellera à maintenir et, dans la mesure du possible, à renforcer les achats ponctuels d'espaces ou d'encarts afin de diffuser des messages d'intérêt public.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO