

Date de dépôt : 18 mai 2009

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Alberto Velasco, Mariane Grobet-Wellner, Christian Brunier, Bernard Clerc, Jeannine de Haller, Françoise Schenk-Gottret, Christian Grobet, Fabienne Bugnon, Pierre Vanek et Anita Cuénod modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05) (Publication des annonces dans les quotidiens genevois)

Rapport de M. Guy Mettan

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a examiné ce projet de loi lors de sa séance du 21 mars 2001 sous la présidence de M. Dominique Hausser. Lors de ses séances du 12 mars 2003 et du 10 septembre 2008, elle a désigné de nouveaux rapporteurs, jusqu'à ce qu'elle en trouve enfin un qui daignât prêter à ce projet de loi l'attention qu'il méritait. Il faut en effet constater qu'en huit ans beaucoup d'encre a coulé sous les ponts et que les nouvelles technologies de l'information, l'émergence des journaux gratuits et les crises successives de la publicité ont considérablement modifié le paysage médiatique local; mais cela est une autre histoire...

Rappelons que M^{me} Eliane Monnin a assuré le procès-verbal et que M. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget, a assisté aux débats de l'époque.

Débats du 21 mars 2001

Un député de la commission signataire du projet de loi rappelle que celui-ci a été déposé suite à une motion que le Grand Conseil avait adoptée à l'unanimité et renvoyée au Conseil d'Etat, motion qui faisait suite au débat qui avait eu lieu au milieu des années 1990 sur le soutien à la presse,

notamment au journal *La Suisse*. Il y a quinze ans, tout le monde était tombé d'accord sur le fait de ne pas accorder d'aide directe à la presse mais qu'une aide indirecte était concevable, en l'occurrence par un moyen simple et facile, celui de la parution des annonces de l'Etat dans les quotidiens. Deux ans après l'adoption de la motion, en 1998, force est de constater qu'elle n'a pas été mise en application pour l'année 2000. En effet, l'examen des annonces d'offres d'emplois, publiées tant par l'Etat que les établissements publics, démontre que la part de l'attribution à la *Tribune de Genève* s'élève à 488 000 F alors que celle du *Courrier* n'est que de 44 000 F. Il y a manifestement une inégalité de traitement entre les deux quotidiens. Même si le *Courrier* a une orientation différente, l'Alliance de gauche aurait eu la même attitude pour le *Journal de Genève* à l'époque si une aide indirecte à la presse avait contribué à sa survie. D'autre part, par règlement interne, l'administration autorise également la publication d'annonces dans les journaux gratuits, comme *GHI*, par exemple, et on peut se demander si une aide même indirecte de l'Etat à un journal dont le capital est détenu en majorité par Edipresse est judicieuse.

Un député PDC fait observer que le projet de loi pose deux problèmes. Le premier est celui de l'efficacité des annonces publiées par l'Etat, à savoir que l'objectif est de s'assurer qu'elles puissent être lues par le plus grand nombre de citoyens. Or, indépendamment de ses opinions personnelles, il est évident que *La Tribune* et le *GHI* couvrent 95% de la population. En second lieu, dès l'instant où l'on fait intervenir d'autres facteurs que l'efficacité de l'annonce, il s'agit de sortir du débat sur la subvention à la presse dont on sait fort bien qu'elle peut se pratiquer d'une autre manière.

Ce point de vue est partagé par un député libéral : lorsque la motion a été déposée, on parlait de soutien à la presse. Or, le projet de loi est beaucoup plus contraignant, notamment face à la grande souplesse interdépartementale qui est recherchée, à chaque fois qu'un poste doit être repourvu. Il s'agit en quelque sorte d'une dépense obligatoire de l'Etat puisqu'il devrait signaler tous les mouvements de postes dans la presse.

Un député socialiste signale que le projet de loi est aussi une réponse aux propos de M^{me} Calmy-Rey selon lesquels les services de l'Etat auraient davantage de contrôle sur les annonces. Il en résulterait une répartition inéquitable entre les différents quotidiens, d'où l'idée de repartir de la motion pour que l'Etat s'engage à mettre en œuvre tous les moyens d'aide indirecte à la presse.

Le second député PDC reconnaît qu'il est normal que tous les journaux soient traités avec égalité. Toutefois, a-t-on le droit de subventionner, au travers des annonces, certains journaux plutôt que d'autres qui pourraient se

sentir défavorisés par la loi? Un avis de droit, avant de promulguer la loi, serait utile au regard de l'égalité de traitement que l'Etat doit à toutes les entreprises du canton.

Un député radical observe que plusieurs problèmes sont effectivement posés dans le projet de loi, et la bonne volonté des initiants leur a fait peut-être dire autre chose que ce qu'ils voulaient y mettre. Le premier problème touche à la large diffusion des offres d'emplois de l'administration, principe qui mérite d'être soutenu. Une seconde question a trait aux journaux autres que des quotidiens, le journal *L'Extension*, par exemple, qui ne serait pas aidé de la même manière. Quant à une aide indirecte de l'Etat, il y a aussi d'autres idées et occasions de le faire. On pourrait également penser que l'Etat est obligé de publier des annonces même s'il sait par avance qu'elles seront inefficaces dans certains journaux. Se pose aussi la question des tarifs dès l'instant où il y a obligation.

Un député libéral ne voit pas d'objection à soutenir le *Courrier* mais lorsque l'on veut défendre la liberté de la presse, l'artifice utilisé dans le projet de loi ne fait pas partie des règles de transparence. De deux choses l'une, soit on soutient la presse pour différentes raisons et il s'agit alors d'un subventionnement, soit on ne le fait pas. D'autre part, si l'on met des annonces, c'est pour trouver du personnel et il s'agit de les faire paraître dans les journaux qui sont les plus efficaces. Dans certains cas, ce sera *L'AGEFI*, dans d'autres, le *Courrier*, dans un troisième cas, la *Tribune de Genève*. Quant au journal *L'Extension* qui ne recevrait pas les annonces auxquelles il aurait droit, il ne se situe pas dans ce genre de catégorie. En conséquence, ses raisons de refuser le projet se situent au niveau du principe même de transparence qui consisterait à avouer un soutien clair au *Courrier* en le subventionnant.

Le député de l'Alliance de gauche signataire du projet de loi observe que le discours libéral est bien différent de celui que tenaient les libéraux lors du débat sur le *Journal de Genève*, dans la mesure où ils disaient que le groupe Libéral était opposé à toute aide directe à la presse, mais que, par contre, il n'était pas opposé à une aide indirecte. Il allait même jusqu'à dire que si la presse était véritablement menacée, il pouvait concevoir, malgré ses opinions libérales, une intervention de l'Etat. Cela étant précisé, la motion de 1998, telle que votée, est beaucoup plus explicite que le projet de loi. Quant à assimiler le projet de loi à une subvention, il n'en est rien puisque l'Etat doit, de toute manière, faire paraître ses annonces. Il est donc client d'un certain nombre de journaux. Or, le problème vient du fait qu'il sélectionne et, comme par hasard, sa sélection fait qu'il favorise ceux qui ont les moyens de tourner au plan économique, ce qui est contraire au principe de l'égalité de traitement.

Sans augmenter la dépense, on pourrait admettre de réduire les annonces qui paraissent dans la *Tribune* où les tarifs sont différents et d'en faire paraître davantage dans le *Courrier*. Il aurait d'ailleurs défendu le même point de vue pour le *Journal de Genève*, à l'époque.

Le président fait remarquer que depuis quelque temps, l'Etat publie des annonces dans un certain nombre de journaux à l'extérieur du canton de Genève. Il l'a d'ailleurs précisé dans son point de presse, ce qui signifie aussi que le projet de loi n'est pas réducteur et ne va pas l'empêcher de recourir à la presse nationale.

Un député PDC reconnaît également que le projet de loi n'est pas discriminatoire puisqu'il permet la publication d'annonces dans tous les journaux. Il est vrai que l'exposé des motifs parle essentiellement du *Courrier*, mais la loi fait référence aux quotidiens genevois. En second lieu, si le Conseil d'Etat avait eu le bon sens de tenir compte de la motion, telle qu'elle a été votée, il n'y aurait pas lieu de déposer un projet de loi qui lui paraît équitable et nécessaire comme une aide indirecte à la presse.

Son collègue PDC souhaiterait savoir ce qu'on entend par « les quotidiens genevois », à l'article 3, alinéa 5. Cette rédaction lui paraît restrictive d'autant plus qu'il ne voit pas pourquoi on empêcherait le Conseil d'Etat de mettre des annonces dans le *GHI* dont on sait l'efficacité.

Un député libéral rappelle que ce débat sur la presse a eu lieu à de nombreuses reprises, lors des disparitions successives de l'un ou l'autre journal. Le groupe libéral est favorable à des principes qui sont ceux de l'économie de marché. Il est vrai que le droit à l'information est sans doute un droit suffisamment important pour qu'il ne soit pas uniquement régi par des critères de marché, mais les interventions du domaine public ou étatique doivent être limitées au minimum. Toute la question est de savoir si le droit à l'information n'est garanti que par les quotidiens genevois, ce qui lui paraît une vision extrêmement restrictive. On peut considérer que d'autres types de journaux, qu'ils soient gratuits, hebdomadaires, mensuels, de partis, spécialisés ou autres, participent à la formation de l'opinion publique. Dans ce sens, le projet de loi va trop loin ou alors il est trop précis en voulant cibler. Connaissant le point de vue de la gauche, on peut aussi comprendre son acharnement à sauver le *Courrier*. Même si c'est légitime, une loi sur mesure lui paraît choquante. D'autre part, l'Etat se trouve actuellement dans un marché du travail qui se tend et il faudra qu'il soit efficace dans sa recherche de personnel. Or, cette efficacité ne doit pas forcément passer par ce type de dispositions. Pour toutes ces raisons, il lui est difficile d'entrer en matière sur un projet de loi qui lui paraît restrictif, d'autant plus que les trois quotidiens visés n'ont ni le même nombre de lecteurs, ni le même nombre de

rédacteurs, ni le même tirage. L'équité ne consiste donc pas forcément à mettre le même pourcentage d'annonces dans les journaux cités. A titre de rappel, la presse suisse a la particularité d'être la plus chère au coût contact, soit le rapport annonces publicitaires / nombre de personnes qui les lisent. D'un autre côté, le secteur de la presse en Suisse est celui qui est le moins monopolistique et c'est le pays qui a le plus grand nombre de journaux par habitants. En conclusion, le groupe Libéral est favorable à faire confiance au Conseil d'Etat, voire à le rappeler à son devoir par des motions, si l'on estime que tel ou tel journal est défavorisé.

Son collègue de parti se déclare pour la liberté de la presse et le droit à l'information mais il croit aussi à la vérité des coûts et à ce qu'on ne masque pas la réalité par des artifices. En effet, on ne peut pas justifier l'égalité de traitement au niveau de l'édition d'annonces publicitaires sans penser d'abord à la personne qui va les lire, un Genevois ou même un Romand qui vit à Berne ou à Zurich. Si l'on veut vendre son vélomoteur, on mettra une annonce dans le *GHI* et non pas dans la *Tribune*, ni le *Courrier*. Il s'agit donc de choisir le moyen qui soit le vecteur le plus favorable pour réussir à trouver des gens, sinon, l'aide indirecte sous forme d'annonces devient une subvention.

Le député socialiste a fort bien saisi la remarque démocrate-chrétienne concernant l'alinéa 5, mais ledit alinéa en tient déjà compte dès l'instant où il y a quand même une différence entre les quotidiens genevois, proches de la population, et l'information générale, cantonale ou fédérale. D'autre part, on peut également concevoir une certaine équité face à des groupes qui peuvent largement survivre sans les annonces de l'Etat de Genève et qui ont par ailleurs des arrangements avec La Poste au niveau de la distribution.

L'élue PDC fait remarquer que les principaux quotidiens sont distribués essentiellement par porteur et il ne voit guère ce que La Poste vient faire dans le débat. En second lieu, si l'alinéa 5 n'est pas exclusif, il faut le dire clairement, ce qui enlèvera toute ambiguïté. En outre, le recours obligatoire à certains journaux pour la publication d'annonces devrait au moins s'accompagner d'une mesure de vérification des tarifs.

Une députée AdG observe que les annonces passées dans la *Tribune* sont un outil de travail pour l'Etat mais lorsqu'elles passent dans le *Courrier*, elles deviennent une subvention. Il serait donc intéressant de savoir à quel moment intervient ce coulissement. De toute manière, subvention ou non, chacun a intérêt à garder une diversité de la presse. Chaque pays possède la presse qu'il mérite et Genève a la chance d'avoir un journal d'opinion qu'il s'agit de préserver.

Une députée socialiste estime que le soutien à la presse doit être conçu en termes d'égalité de traitement. En ce qui concerne l'efficacité des annonces, il est aussi indéniable que le fait qu'il y en ait un certain nombre a un effet boule de neige sur le tirage, l'inverse étant également vrai. S'agissant de l'alinéa 5, on pourrait comprendre les inquiétudes d'exclusivité s'il y avait l'indication « exclusivement ». L'absence de ce mot n'empêche nullement la publication d'annonces dans d'autres quotidiens.

Un député PDC propose un autre amendement à l'alinéa 5, à savoir: « Cette inscription fait l'objet, *entre autres*, d'une publication dans les quotidiens genevois ». En ce qui concerne la proportion des annonces, il observe que le 13% concerne le *Courrier* mais il s'agit aussi de mettre en relation le nombre de lecteurs (tirage), soit 66 000 pour la *Tribune* et 15 000 pour le *Courrier*. Il n'en demeure pas moins qu'il est juste que l'Etat n'ait pas de parti pris. Dans ce sens, le projet de loi n'est pas trop contraignant puisqu'il indique simplement qu'une égalité de traitement entre les quotidiens genevois est souhaitée.

Son collègue réitère que le but de l'annonce doit être d'abord son efficacité qui, de par son expérience dans le cadre de l'administration de Meyrin, passe par le *GHI* puisqu'il est souvent cité lorsque des candidats sont reçus.

Le député AdG tient à dire à son contradicteur libéral qu'il n'a jamais été choqué lorsque l'Etat dépensait davantage pour soutenir les entreprises du bâtiment. Or, le projet de loi vise simplement à corriger une inégalité de traitement, cela aussi pour soutenir les quotidiens en difficulté. Quant à l'amendement PDC, il est toujours possible d'en discuter même si la phrase ne laisse pas paraître l'interprétation qu'il en donne. S'agissant des tarifs, ils seront négociés selon les procédures arrêtées par le Conseil d'Etat, tel que précisé à la fin de l'alinéa 5 de l'article 3.

Le président, la parole n'étant plus demandée, met aux voix le projet de loi 8446.

Le vote d'entrée en matière est accepté par : 8 OUI (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 R, 1 PDC) 3 NON (3 L) et 1 abstention (1 PDC)

Lors du 2^e débat, l'article 1 est adopté sans opposition, de même que l'article 2.

A l'article 3, alinéa 5, la proposition de rajouter « notamment », soit: « Cette inscription fait notamment l'objet d'une publication dans les quotidiens genevois » [...] est acceptée par 9 OUI (2 PDC, 1 R, 1 Ve, 3 S, 2 AdG) et 3 Abstentions (3 L). Les autres articles sont adoptés sans opposition.

On passe au vote d'ensemble du projet de loi 8446, lequel est accepté par:

Pour : **8 (2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 R, 1 PDC)**

Contre : **3 (3 L)**

Abstention : **1 Abstention (1 PDC).**

Le projet de loi est approuvé par la commission, qui vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, d'en faire autant.

Projet de loi (8446)

modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05)
(Publication des annonces dans les quotidiens genevois)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1

La Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 4 et 5 (nouveaux, l'al. 4 ancien devenant l'al. 6)

⁴Lorsqu'une fonction permanente est à pourvoir, une inscription est ouverte au sein de l'administration.

⁵Cette inscription fait notamment l'objet d'une publication dans les quotidiens genevois selon les procédures arrêtées par le Conseil d'Etat.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation.