

N° 7631²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme
professionnel et abrogeant la loi modifiée du 3 août 1998
sur la promotion de la presse écrite**

* * *

**AVIS DE L'ASSOCIATION LUXEMBOURGEOISE DES MEDIAS
D'INFORMATION ASBL****DEPECHE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION LUXEMBOURGEOISE
DES MEDIAS D'INFORMATION ASBL AU MINISTRE DES COMMUNICATIONS
ET DES MEDIAS**

(11.9.2020)

Monsieur le Premier Ministre,

Monsieur le Ministre des Communications et des Médias,

Par la présente, l'Association Luxembourgeoise des Médias d'information (ALMI) a le plaisir de vous communiquer son avis relatif au Projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel (document parlementaire n° 7631).

Nous tenons à relever en particulier six recommandations de l'avis de l'ALMI, que nous considérons comme essentielles. Ces six recommandations représentent l'avis unanime des dix éditeurs directement concernés membres de l'association¹.

1. Dans un souci de clarification, de simplification et pour rendre le texte de loi résistant aux évolutions potentielles d'un secteur en évolution accélérée, nous recommandons de :
 - a. Considérer comme une publication toutes les publications diffusées sur l'ensemble des canaux existants (presse imprimée et presse en ligne) ou futurs sous une même marque média (« titre unique ou similaire »).
 - b. Appliquer les obligations de parutions suivantes aux quotidiens (au moins 4 parutions/semaine sauf jours fériés et pendant au moins 50 semaines/année), aux hebdomadaires (au moins 50 parutions / année), aux mensuels (au moins 11 parutions/année) et à la presse en ligne (faire paraître au moins deux contributions originales par jour pendant au moins 5 jours / semaines sauf jours fériés et pendant au moins 50 semaines/année en moyenne)
 - c. Appliquer une seule « part fondamentale » (« aide à l'innovation ») par publication et donc par marque média (« titre unique ou similaire »).
 - d. Par conséquent n'appliquer qu'un seul plafond par publication, à savoir 1 600 000 € et ceci sous la condition que l'entreprise média génère au moins 50% du montant de l'aide comme revenus propres par cette publication et dans la limite du plafond de 2 500 000 € par groupe de presse.

¹ Edita (L'Essentiel), Editions d'Letzeburger Land, Editpress Luxembourg (Tageblatt, Revue), Lëtzebuenger Journal, Lumedica (Le Quotidien), Maison Moderne (Paperjam, Delano), Reporter Media, Saint-Paul Luxembourg (Luxemburger Wort, Luxembourg Times, Contacto, Télécran), Woxx, Zeitung vum Lëtzebuenger Vollek

2. Avec comme but de renforcer le pluralisme des opinions et la pluralité de marchés, nous plaidons pour :
 - a. Une « aide à l'activité rédactionnelle » proportionnellement plus importante aux rédactions de tailles petite et moyenne en instaurant un système dégressif avec des paliers.
 - b. La mise en place de trois paliers qui correspondent aux différentes tailles de rédaction
 - i. 55 000 euros par EPT de journaliste professionnel de 1-10 journalistes / publication-marque média (« titre unique ou similaire »).
 - ii. 45 000 euros par EPT de journaliste professionnel de 11-20 journalistes / publication (« titre unique ou similaire »).
 - iii. 30 000 euros par EPT de journaliste professionnel à partir du 21e journaliste / publication (« titre unique ou similaire »).
3. Considérer pour le calcul de l'aide à l'activité rédactionnelle toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs d'une publication de presse ayant été reconnu-e-s par le Conseil de presse comme journaliste professionnel-le.
4. Pour ne pas sanctionner les entreprises médias lors d'un octroi d'un congé parental, inclure, outre les journalistes engagés sous CDI également les journalistes engagés sous CDD pour des raisons de remplacements.
5. Pour éviter de générer des charges supplémentaires lourdes, ne pas exiger une comptabilité analytique audité par un réviseur et privilégier une déclaration sur honneur tout en exposant les bénéficiaires de l'aide à l'obligation de présenter les pièces justificatives sur simple demande de la commission en cas de suspicion de fraude ou d'une plainte.
6. Dans un souci d'un impact durable de l'aide et du besoin fondamental de prévisibilité partielle dans un marché particulièrement agité, nous plaidons pour
 - a. L'introduction d'un mécanisme automatique d'adaptation de l'aide à l'indice du coût de la vie ;
 - b. La non-introduction d'une limitation de l'« aide à l'innovation » aux crédits budgétaires disponibles.

L'ALMI reste à votre disposition pour toute information complémentaire. Nous suivrons la procédure législative relative au projet de loi avec attention et compléterons notre avis le cas échéant au regard des amendements apportés au texte.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, Monsieur le Ministre des Communications et des Médias, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Pour l'Association Luxembourgeoise des Médias d'information,

Le Président,
Paul PECKELS

*

L'Association Luxembourgeoise des Médias d'information asbl (ALMI) regroupe l'ensemble des éditeurs de titres de presse et de médias audiovisuels employant au moins cinq journalistes professionnels reconnus par le Conseil de presse. Elle a succédé en 2020 à l'Association luxembourgeoise des éditeurs de journaux (ALEJ) et constitue la seule association représentative des éditeurs, de médias au Luxembourg.

Le présent avis a été élaboré et adopté à l'unanimité par les dix membres de l'ALMI directement concernés par le projet de loi : Edita (*L'Essentiel*), Editions d'Letzeburger Land, Editpress Luxembourg (*Tageblatt, Revue*), Lëtzebuenger Journal, Lumedia (*Le Quotidien*), Maison Moderne (*Paperjam, Delano*), Reporter Media, Saint-Paul Luxembourg (*Luxemburger Wort, Luxembourg Times, Contacto, Télécran*), Woxx, *Zeitung vum Lëtzebuenger Vollek*.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Principe d'une aide publique directe à la presse

Le marché des médias au Luxembourg se caractérise par la richesse de l'actualité à couvrir dans un État indépendant, membre de l'Union européenne, d'une part et un lectorat potentiel limité d'autre part. S'y ajoute qu'il s'agit d'un lectorat disparate de par ses capacités et préférences linguistiques, son lien au pays et ses références culturelles.

En termes économiques, ce marché ne saurait à lui seul supporter une offre de médias pluraliste. Or, le rôle de la presse, qualifiée par la Cour européenne des Droits de l'Homme de « chien de garde de la démocratie », va dans une société démocratique au-delà de simple acteur économique.

Il est dès lors de l'avis de l'ALMI indispensable que la main publique crée les conditions nécessaires pour le maintien d'une offre de médias pluraliste avec les moyens nécessaires à remplir son rôle sociétal. Ceci a été reconnu en 1976 par la Chambre des Députés avec l'introduction d'une première aide directe de l'Etat à la presse écrite, confirmé par la réforme de 1998 et complété en 2017 par un régime transitoire couvrant les publications en ligne.

Force est en même temps de constater que le paysage médiatique a foncièrement changé depuis l'introduction de l'aide à la presse il y a 45 ans. A l'époque, les différentes formes de médias restaient distinctes, alors que les principaux acteurs du secteur reflétaient les clivages politiques et sociétaux traditionnels du pays.

Aujourd'hui, la convergence des médias à travers les sites internet fait que les quotidiens, hebdomadaires et mensuels se concurrencent directement et le sont de leur côté par les stations de radio et les chaînes de télévision. Et là, où dans les années 1970 d'aucuns voyaient dans l'aide à la presse un soutien indirect aux partis politiques, les actionnaires derrière les trois sites internet d'information les plus consultés – rtl.lu, lessentiel.lu et wort.lu – sont (au moins partiellement) des entreprises médias internationales.

Ces évolutions ne sont guère reflétées dans le projet de loi sous examen. La presse écrite continue à être considérée à part, l'impact du financement du service public sur la presse écrite du fait de la convergence des médias n'est même pas mentionné. Or, surtout le service public télévisuel se transforme sur internet dans un concurrent direct, intégré sans restriction sur le plan commercial dans un site internet d'information concurrençant directement ceux des éditeurs visés par le projet de loi, en premier lieu ceux de presse quotidienne.

Impact de l'aide à la presse

Grâce aux mécanismes mis en place depuis 1976, le Luxembourg a su maintenir, malgré son marché exigü, une offre de presse large et diversifiée. Force est toutefois de constater que la plupart des rédactions sont de taille réduite. Le succès de la presse payante est par ailleurs limité auprès de la population étrangère résidente à Luxembourg.

En 2019, l'aide directe à la presse imprimée s'élevait à 6,6 millions d'euros et a soutenu 10 titres de presse (dont un a disparu entretemps et un autre a annoncé l'arrêt prochain de son édition imprimée), employant en tout quelque 200 journalistes professionnels reconnus par le Conseil de presse. C'est sans compter les nombreux autres emplois auprès des éditeurs concernés.

En comparaison, la seule radio publique 100,7 bénéficie d'une dotation étatique de près de 7 millions d'euros. RTL Group bénéficiera à partir de 2021 d'une garantie de couverture du déficit résultant de la production d'un programme de télévision quotidien en langue luxembourgeoise pouvant aller jusqu'à 10 millions d'euros par an.

Somme toute, le régime de subventionnement de la presse écrite s'est révélé un moyen bon marché pour assurer un pluralisme certain dans le paysage médiatique luxembourgeois.

Nécessité de la réforme

Le principe de base de l'aide à la presse écrite reste inchangé depuis 1976. Les médias bénéficiaires reçoivent, d'une part, un montant identique à tous (part fondamentale) et, d'autre part, une aide proportionnelle, calculée sur le nombre de pages rédactionnelles publiées par le titre. Il en résultait un

mécanisme assurant d'un côté un soutien proportionnellement plus élevé aux rédactions les plus petites et de l'autre côté une aide absolue plus élevée aux rédactions plus grandes. Jusqu'en 1998, un plafond absolu de l'aide par titre assurait en même temps que la taille, respectivement le nombre de pages publiées, n'avantageait pas de manière disproportionnée les titres les plus importants.

La montée en puissance d'Internet, et donc de nouvelles formes de consommation des articles de presse en dehors des journaux imprimés, rend une réforme du système indispensable.

L'ALMI salue donc cette réforme quant à son principe.

Le projet de loi tel que déposé ne peut pas pour autant être considéré comme résultat d'un processus de concertation avec le milieu concerné. Il y a certes eu au cours des dernières années des consultations avec les membres de l'ALMI. Les textes discutés alors étaient toutefois fondamentalement différents de celui en voie d'instance maintenant.

Principes de base de la réforme

Crise de la presse écrite

L'exposé des motifs du projet de loi évoque à raison les « profondes mutations » que vit le secteur des médias et la remise en cause du modèle d'affaires de la presse écrite. Or, le texte tel que proposé n'apporte pas de réponse à ce constat. Le projet de loi se contente à adapter les critères d'attribution de l'aide à la presse à l'ère numérique. Quant au volume de l'aide accordée, on constate par contre une volonté de veiller à ce que les aides dans le nouveau système n'augmentent pas de trop par rapport au système actuel. Les plafonds fixés restent ainsi en deçà des montants de l'aide atteints par certains titres par le passé. Le bénéfice de l'aide est par contre élargi à de nouveaux titres : les médias gratuits, les périodiques au-delà des hebdomadaires, les médias en ligne.

La presse face à la convergence des médias

L'objectif premier de la réforme consiste à transposer l'aide à la presse à l'ère numérique. Les publications en ligne sont en effet dans l'impossibilité de remplir les critères de la loi actuelle.

Or, les intentions des auteurs du projet de loi quant au traitement de publications de presse paraissant tant sous format imprimé que sous le format d'un site internet ne sont pas claires à la lecture du corps du projet de loi. Le recours par une publication à ces deux canaux de communication est pourtant la règle plus que l'exception. Dans le commentaire des articles relatif à l'article 2, il est certes précisé que « est à considérer comme une seule publication de presse la version web et la publication imprimée d'une publication ayant un même ou similaire titre. »

Le projet de loi (art. 3.2.1) arrête en même temps qu'une publication éligible est *de jure* soit une publication quotidienne, soit une publication hebdomadaire, soit une publication mensuelle, soit une publication en ligne. Cette approche nie la réalité *de facto* observée depuis des années. Le projet de loi reste ainsi imprécis sur un point fondamental.

L'ALMI exige que ces dispositions soient précisées. L'ALMI soutient le principe qu'un même titre, publiant sous une marque média (identique ou similaire) sous différents canaux de diffusion soit considéré comme une publication de presse unique au sens du projet de loi. Ceci devrait valoir même s'il peut exister des contenus divergents entre canaux de diffusion ou encore une répartition de tâche au sein de la rédaction concernée selon le canal de diffusion.

Dans le nouveau régime, il est aussi prévu de différencier entre différentes formes de publications éligibles. Le principe de base, que le mécanisme d'aide à la presse en doit pas dicter le modèle économique à choisir par l'éditeur, est ainsi mis à mal. L'impact premier est au niveau du montant annuel maximal à verser à un éditeur (art. 3.2). Or, aucune explication n'est donnée pour cette exigence. A priori, il s'agit dès lors d'une disposition discriminatoire.

L'ALMI juge cette approche contradictoire à la philosophie de base du projet de réforme. Elle partage le principe, au nom de la promotion du pluralisme, d'introduire un plafond par publication de presse de même qu'un plafond pour un groupe de presse. Mais l'ALMI plaide pour l'abandon de la différenciation artificielle introduite par les différents plafonds selon le type de publication.

En ce qui concerne les définitions des différents titres, il y a lieu d'aligner la définition d'un journal quotidien à celle de l'Unesco, qui retient qu'il s'agit de « journaux paraissant au moins quatre fois par

semaine». Pour les publications en ligne, les exigences devraient être suffisamment flexibles pour couvrir aussi d'autres formes qu'un journalisme d'actualité immédiate, tel qu'imposé par la définition proposée exigeant six jours par semaine la publication d'au moins deux articles.

L'aide à la presse, contrepoids aux lois du marché

Le projet de loi annonce vouloir contribuer au pluralisme dans le paysage médiatique luxembourgeois. On devrait dès lors pouvoir s'attendre à ce qu'il applique d'autres principes que la loi du marché, où le plus grand réalise le plus important chiffre d'affaires. Il est en même temps vrai que le compromis historique trouvé en 1976, lors de l'introduction du premier régime d'aide à la presse, n'octroyait pas une aide identique à chaque titre éligible, mais équilibrait les intérêts des plus petits et des plus grands en mélangeant les aides fixes et les aide proportionnelles.

Dans le nouveau système proposé (art. 4), ce qui est aujourd'hui la « part fondamentale » devient cependant secondaire. Rebaptisée de manière inappropriée « aide à l'innovation », elle n'est pas garantie et de surplus pourrait être réduite en cas de dotations budgétaires insuffisantes.

Les aides proportionnelles, calculées dorénavant sur le nombre de journalistes professionnels, seront à nouveau plafonnées, à l'instar du mécanisme mis en place en 1976, mais abandonné en 1998. Quant au principe, ce choix est raisonnable. Or, dans la pratique, les plafonds sont fixés de telle manière, qu'ils n'ont selon les calculs mêmes du gouvernement, aucun effet correcteur. Le plus grand, bénéficiant déjà le plus des lois du marché, obtiendra aussi l'aide la plus importante. En effet, le plafond pour les quotidiens est atteint (si l'aide à l'innovation est accordée) à 46,7 journalistes en ETP. Déjà aujourd'hui, seule une rédaction, celle du *Luxemburger Wort*, atteint ce plafond. Vu la crise que traverse la presse, ce constat ne fera que s'aggraver.

Le mécanisme proposé ne saurait donc agir comme contrepoids aux lois du marché en l'état. Le plafonnement de l'aide est raisonnable, mais son corollaire doit être que le mécanisme soit arrangé de manière que des titres en situation comparables soit traités de manière comparable.

L'ALMI plaide dès lors pour une augmentation du montant de l'aide à l'activité rédactionnelle de manière que le plafond fixé puisse être atteint avec une rédaction de quelque 30 journalistes professionnels. Il s'agit d'une condition nécessaire pour maintenir une presse quotidienne diversifiée. Ce sont en effet les quotidiens de taille moyennes qui risquent d'être les grands perdants de cette réforme.

L'ALMI propose dès lors, dans un esprit de renforcer le pluralisme des opinions et la pluralité de marchés, de revenir à l'approche privilégiée à un stade antérieur de la rédaction du projet de loi, prévoyant un montant dégressif de l'aide à l'activité rédactionnelle et donc un soutien proportionnellement plus important aux rédactions de tailles petite et moyenne. L'introduction de trois paliers permettrait d'atteindre l'objectif :

- 55 000 euros par EPT pour les dix premiers journalistes professionnels employés par la publication de presse (1 à 10 journalistes);
- 45 000 euros par EPT pour les dix journalistes professionnels suivants employés par la publication de presse (11 à 20 journalistes) ;
- 30 000 euros par EPT pour les journalistes professionnels additionnels employés par la publication de presse (de 21 journalistes jusqu'au plafond applicable).

Effets pervers possibles du nouveau système

Chaque régime d'aide risque de produire des effets pervers. Dans le système actuel, d'aucuns reprochaient aux éditeurs de ne publier des gros volumes de pages qu'afin d'augmenter l'aide à la presse proportionnelle. Ce risque disparaîtrait avec le nouveau mécanisme proposé, mais d'autres apparaîtraient.

Un mécanisme d'optimisation de l'aide pourrait consister à remplacer les journalistes expérimentés, aux salaires plus élevés, par des journalistes débutants, moins bien payés.

Les auteurs du projet de loi s'inquiètent de leur part, que l'aide à la presse puisse bénéficier à des titres n'attirant pas de lecteurs. Ils exigent ainsi des bénéficiaires de générer un minimum de recettes propres (au moins un tiers des revenus globaux, aide incluse).

En ce qui concerne l'utilisation de l'aide, les exigences semblent à première vue moins rigoureuses. L'aide est à affecter certes à des dépenses directement liées à l'édition, à l'autopromotion ou à l'inno-

vation de la publication. Si tel n'était pas le cas, seul le versement d'une nouvelle aide serait impacté. Il en suit aussi, qu'un éditeur retirant l'ensemble des recettes propres en tant que bénéficiaire serait parfaitement dans son bon droit. Ceci semble disproportionné. A noter par ailleurs que dans le régime relatif aux « éditeurs émergents » (chapitre 4), les exigences relatives aux dépenses dans l'intérêt de la publication sont autrement plus rigoureuses.

D'un régime à l'autre

Le projet de loi instaure une mesure transitoire (art. 19), devant permettre aux publications pénalisées par le nouveau régime d'aide par rapport à l'ancien de pouvoir s'adapter à la nouvelle donne. Cette phase de transition est indispensable, alors qu'à l'état actuel du projet de loi, l'impact sera majeur pour certaines publications.

Ceci dit, l'objectif visé n'est pas atteint, alors que le projet de loi vise à remplacer tant le régime de promotion de la presse écrite de 1998 que le régime instauré par le Règlement du Gouvernement en Conseil du 16 mars 2018 concernant le régime de promotion transitoire du journalisme en ligne. Le régime transitoire ne compense que le premier. Les publications qui se sont réorientées dans l'esprit de la réforme maintenant proposée, en investissant dans leur site internet, se voient dès lors pénalisées. Il y a donc lieu de compenser pendant la période de transition aussi le régime issu du Règlement du Gouvernement en Conseil.

S'y ajoute que les auteurs arrêtent comme année de référence pour le régime transitoire l'exercice 2019. Il s'agit de l'année où le montant de l'aide à la presse versé était le plus bas depuis 2011 où, si on prend en compte l'effet de l'arrêt de *Le Jeudi* en 2019, depuis 2012. Il y a dès lors lieu de fixer comme référence non pas l'année 2019 mais, par exemple, la moyenne des trois ou cinq derniers exercices (sachant que l'exercice 2020 verra sous l'effet indirect de la crise sanitaire l'aide accordée baisser encore davantage).

Afin d'éviter les abus, les critères de l'affectation de l'aide et de recettes propres prévus pour le nouveau régime pourraient pendant la période de transition aussi être appliqués à la compensation prévue à l'article 19.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre 1er

Article 1^{er}.

Le champ d'application vise la « presse professionnelle », donc, selon l'article 2, les publications composées principalement d'œuvres littéraires de nature journalistique. Les auteurs reconnaissent qu'à une époque où tout média dispose d'un site internet recourant à des « œuvres littéraires », la différenciation entre type de médias est difficile sinon artificielle. Outre d'exclure les médias internationaux (point 2°), ils excluent les médias (a priori audiovisuels) chargés d'une mission de service public (et bénéficiant a priori d'un financement spécifique).

Les auteurs visent apparemment aussi à exclure les médias audiovisuels, même s'ils disposent d'un site internet publiant des œuvres littéraires. Le projet de loi recourt pour ce faire à la notion de « programme », telle que définie dans la loi sur les médias électroniques. Or, en fondant l'exclusion sur ce critère, plutôt que sur le fait de bénéficier d'une licence pour la ressource rare que sont les fréquences hertziennes, les auteurs interdisent de fait aux éditeurs de presse de faire évoluer leurs offres numériques à tout ce qui tombe sous la définition de « programme ». Il en sort que les chaînes de radio et de télévision peuvent concurrencer directement les médias écrits à travers leurs sites internet, mais que les publications de presse ne pourront pas – sous risque de perdre l'aide introduite par cette loi – étendre leur offre internet vers des services audio ou vidéo composant dans leur ensemble un « programme ». Ce critère est dès lors à revoir.

Chapitre 2

Article 2

L'article reprend en général des définitions de la loi modifiée sur la liberté d'expression dans les médias.

L'ALMI estime toutefois que la définition du journaliste professionnel devrait être évaluée et le cas échéant adaptée au regard de l'impact financier que l'attribution d'une carte de presse aura dans le cadre de l'application du projet de loi. Une telle analyse est en cours au Conseil de Presse, exercice auquel les membres de l'ALMI s'associeront.

Au point 5°, définissant la notion de « publication de presse », la question si un site internet et une publication imprimée paraissant sous la même enseigne sont à considérer comme une seule et unique publication de presse au sens de la loi n'est pas adressée explicitement, mais seulement aux commentaires des articles. Il serait préférable de ne pas laisser de doutes sur les critères d'appréciation en la matière.

L'ALMI soutient le principe qu'un même titre, publiant sous une marque média (identique ou similaire) par différents canaux de diffusion, soit considéré comme une publication de presse unique au sens du projet de loi. Ceci devrait valoir même s'il peut exister des contenus divergents entre canaux de diffusion ou encore une répartition de tâches au sein de la rédaction concernée selon le canal de diffusion.

Au point 8°, le projet de loi prévoit d'imposer aux publications de presse en ligne un rythme de publication spécifique, avec au moins deux contributions devant être publiées par jour et ce au moins six jours par semaine. Ceci est problématique, car discriminatoire. Alors que le projet de loi annonce avoir comme principe de base de laisser aux éditeurs le libre choix de leur modèle économique (rythme de parution, support, modèle économique gratuit ou payant) cette restriction rompt avec la logique même du projet de loi. La forme de journalisme typique pour une publication mensuelle ne pourrait ainsi être transposée sur un site internet. Il est difficile de comprendre le raisonnement derrière ces dispositions, d'autant plus qu'aucune explication n'est fournie. S'y ajoute que pour l'ensemble des publications imprimées, il est prévu de permettre une certaine flexibilité par rapport au rythme de parution. L'ALMI plaide dès lors pour une définition plus flexible des exigences de publication, par exemple en prévoyant des moyennes à calculer sur une période donnée pour apprécier le respect des critères.

Au point 10°, le Gouvernement se réserve le droit d'exclure du bénéfice de l'aide les publications n'atteignant pas un certain tirage. Cette disposition fait a priori double emploi avec le critère de devoir générer un certain volume de revenus propres pour bénéficier de l'aide. Elle ne s'appliquerait en outre qu'aux seules publications imprimées, ce qui serait discriminatoire. L'ALMI plaide pour l'abandon de cette exigence, d'autant plus que le critère du tirage n'est guère concluant, puisqu'il ne donne aucune indication sur le succès réel de la publication auprès des lecteurs potentiels.

Au point 12°, il est prévu d'exiger d'une « publication de presse quotidienne » une parution au moins six fois par semaine. Il en suivrait que deux quotidiens établis ne seraient pas reconnus comme tels. L'ALMI plaide dès lors pour la reprise de la définition d'un quotidien arrêtée par l'Unesco (journaux paraissant au moins quatre fois par semaine).

Chapitre 3

Article 3

Au point (1) 2°, l'exigence pour l'éditeur de disposer d'un plan de formation pour les journalistes professionnels reste vague et n'est accompagnée d'aucun critère d'appréciation.

Au point (1) 3°, le projet de loi introduit l'obligation d'établir pour toute publication une ligne éditoriale écrite. Ceci serait nouveau, alors que la loi modifiée du 8 juin 2004 mentionne certes aussi la ligne éditoriale, mais n'impose pas aux éditeurs d'en établir une par écrit. Si de tels écrits existent, ils ne sont pas généralisés et, surtout, ne reflètent jamais l'ensemble des choix et décisions dans une rédaction qui constituent de fait la ligne éditoriale d'une publication. A l'instar de la loi de 2004, il serait préférable de prévoir ici aussi qu'un éditeur « peut » publier sa ligne éditoriale. En effet, des membres de l'ALMI, seuls quelques éditeurs disposent d'une ligne éditoriale formalisée et écrite, couvrant l'ensemble des titres du groupe. Pour la majorité des titres concernés, cette disposition les obligerait par contre de se doter, pour la plupart après des décennies d'existence, d'une ligne éditoriale écrite.

Le point (2) 2° institue une fiction en imposant de publier soit une publication imprimée soit une publication en ligne. De fait, toutes les publications imprimées sont aussi présentes sur internet.

Le point (2) 3° impose aux rédactions de disposer d'un rédacteur en chef, notion cependant pas définie dans le projet de loi. Il n'est pas clair pourquoi une rédaction autogérée serait incompatible avec l'octroi de l'aide.

L'exclusion visée au point (2) 6°, présente déjà dans la loi actuelle, ne semble couvrir que les publications accessoires à une activité industrielle ou commerciale, mais pas celles accessoires aux activités d'une association.

Article 4

Le paragraphe (1) désigne les parts proportionnelle et fixe de l'aide d'« aide à l'activité rédactionnelle » et d'« aide à l'innovation ». Or, les liens de l'octroi de la part fixe avec un processus d'innovation sont limités à la condition de disposer d'un plan de formation pour les journalistes, exigence qui n'est en même temps pas définie plus en détail, La dénomination de cette part fixe n'est dès lors pas appropriée. L'ALMI plaide pour le maintien de la dénomination de « part fondamentale ».

Au paragraphe (2), l'ALMI propose, comme expliqué plus haut afin de renforcer le pluralisme des opinions et la pluralité de marchés, de revenir à l'approche privilégiée à un stade antérieur de la rédaction du projet de loi, prévoyant un montant dégressif de l'aide à l'activité rédactionnelle. L'introduction de trois paliers permettrait notamment d'éviter que seul une publication atteigne le plafond arrêté :

- 55 000 euros par EPT pour les dix premiers journalistes professionnels employés par la publication de presse (1 à 10 journalistes) ;
- 45 000 euros par EPT pour les dix journalistes professionnels suivants employés par la publication de presse (11 à 20 journalistes) ;
- 30 000 euros par EPT pour les journalistes professionnels additionnels employés par la publication de presse (de 21 journalistes jusqu'au plafond applicable).

Les montants prévus dans le projet de loi, notamment aux paragraphes (2) et (3) du présent article, sont fixes. Aucun mécanisme d'adaptation, hors modification de la loi, n'est prévu. Il en suit qu'à la différence du régime actuel, les montants ne seront indexés à aucun paramètre relatif à l'évolution des charges réelles des éditeurs. Même une adaptation des montants par règlement grand-ducal, approche usuelle, n'est pas prévue. L'ALMI revendique l'introduction d'un mécanisme d'adaptation approprié, de préférence automatique, des montants de l'aide.

Le paragraphe (2) introduit plusieurs critères pour pouvoir bénéficier de l'« aide à l'activité rédactionnelle ». Les journalistes professionnels employés sous CDD seraient ainsi exclus. Si on peut comprendre que les CDI soient privilégiés, l'exclusion complète des CDD limite fortement la flexibilité des éditeurs à s'organiser. Alors que le Code de travail limite le recours aux contrats à durée déterminée (CDD) de toute façon au remplacement d'un salarié temporairement absent ou d'un poste temporairement vacant et que seuls les CDD d'une certaine durée permettront de passer par les procédures d'obtention d'une carte de presse, l'ALMI plaide pour l'abandon de l'exigence d'un CDI. Si cette exigence était maintenue, il serait en tout cas important de confirmer que les journalistes en congé de maladie, congé de maternité ou encore en congé parental voire en congé sans solde sont compris dans le calcul.

La notion de « affecté à la production de contenu éditorial de la publication de presse » soulève un certain nombre de questions. L'appréciation du respect de ce critère sera du ressort de la Commission « Aide à la presse ». Or, il y a un risque de discrimination des publications de presse quotidienne imprimées ou en ligne. En effet, dans un hebdomadaire ou mensuel, on constate en général qu'aucun journaliste n'est affecté à temps plein à une fonction de coordination, de secrétaire de rédaction ou de direction. Il en suit que, vu de l'extérieur, l'ensemble des journalistes participent visiblement à la production de contenu éditorial, en publiant des articles signés de leur nom. Dans un quotidien, marqué par un rythme de production plus élevé, les rôles sont davantage séparés. Diriger une rédaction, assurer le secrétariat de rédaction (relecture, rédaction de titres, gestion des pages d'accueil des sites internet, etc.), donner des impulsions aux rédacteurs sont des tâches à temps plein. Il en résulte que les responsables n'apparaissent en général qu'exceptionnellement en tant qu'auteurs visibles de l'extérieur. Une séparation stricte de ces fonctions risque de pénaliser les quotidiens. Le projet de loi n'offre pas de garanties que tel ne sera pas le cas.

Le paragraphe (3) introduit pour la première fois depuis 1976 une limitation de l'aide à la presse aux crédits budgétaires disponibles. Là où la loi actuelle garantissait un traitement transparent et égal aux éditeurs, la nouvelle loi permettra au Gouvernement de limiter l'aide par simple décision budgétaire. Ceci est certes limité à la seule « aide à l'innovation », mais d'autant moins compréhensible. L'ALMI s'oppose pour ces raisons à une telle limitation.

Article 5

Le paragraphe (2) prévoit un versement semestriel de l'aide. Afin de faciliter la gestion de trésorerie des éditeurs, l'ALMI plaide pour le maintien d'un versement trimestriel. Les paragraphes (4) et (5)

visent à assurer que l'aide accordée soit effectivement affectée à des dépenses directement liées à l'édition, l'autopromotion et l'innovation de la publication de presse. A noter que selon le paragraphe (5) le respect de cette exigence ne sera vérifié que pour la seule « aide à l'innovation ». Force est aussi de constater qu'il y a un déséquilibre entre ces exigences et celles de l'article 7 (1). Les auteurs du projet de loi s'inquiètent en effet davantage d'une situation où une publication ne générerait pas de revenus propres que d'une situation où un éditeur limiterait les dépenses de sa publication aux seules aides reçues et retirerait l'ensemble des autres recettes en tant que bénéficiaire. A noter que les critères sont autrement plus exigeants pour une publication émergente (art. 4, (2) 4°), qui devra prouver d'avoir dépensé le double de l'aide prévue afin de pouvoir en bénéficier.

Chapitre 4

Article 7

Au paragraphe (2) il semble plus approprié de parler de 24 mois plutôt que de deux années.

Article 8

Au paragraphe (3) il y a lieu de parler de « toute nouvelle aide » à l'instar de l'article 5 (5).

Chapitre 7

Article 13

L'exigence au paragraphe (1) de générer des recettes propres risque de poser en pratique le problème de l'appréciation, alors que les comptes annuels de l'éditeur peuvent comprendre des recettes qui ne sont pas directement liées à la publication concernée. Les auteurs semblent vouloir contourner ce problème en exigeant, selon le commentaire de l'article, l'établissement d'un certificat par un réviseur agréé. Or, nombre d'éditeurs ne sont pas aujourd'hui sous l'obligation de faire réviser leurs comptes par un réviseur d'entreprise. Il en suivrait une charge financière supplémentaire significative. L'ALMI propose dès lors de prévoir une déclaration sur l'honneur de la part des éditeurs en ce qui concerne les éléments à fournir au Ministre. La Commission « Aide à la presse » disposera de tous les pouvoirs pour pouvoir procéder à des contrôles en cas de doutes en la matière.

Les conséquences d'un non-respect de cette exigence ne sont par ailleurs pas claires. La publication sera-t-elle exclue du bénéfice de l'aide ? Où l'aide sera-t-elle réduite à deux fois les recettes propres ? Il y a lieu de préciser explicitement que cette dernière solution sera d'application.

Le paragraphe (2) introduit des plafonds distincts pour différents types de publications de presse. Le raisonnement derrière cette approche n'est toutefois pas expliqué. Comme expliqué plus haut, l'ALMI plaide pour l'abandon des plafonds différents par type de publication en ne maintenant que le plafond maximal de 1,6 million d'euros ainsi que le plafond par groupe de presse.

Chapitre 8

Article 14

Au paragraphe (3), il serait préférable de préciser explicitement que le conflit d'intérêt est considéré comme « empêchement ».

Au paragraphe (4), il serait préférable de préciser que le Conseil de Presse devra proposer deux membres issus du groupe des journalistes et deux du groupe des éditeurs.

Chapitre 13

Article 19

Le régime transitoire doit assurer que les « perdants » de cette réforme, en premier lieu des quotidiens, puissent s'adapter à la nouvelle donne. Or, cet objectif n'est pas atteint.

D'abord, les auteurs arrêtent comme année de référence l'exercice 2019. Il s'agit de l'année où le montant de l'aide à la presse versé était le plus bas depuis 2011 ou, si on prend en compte l'effet de l'arrêt de *Le Jeudi* en 2019, depuis 2012.

Ceci s'explique aussi par le transfert de ressources par les éditeurs, dans l'esprit promu par le projet de loi, des publications imprimées vers leurs versions en ligne. Or, alors que le projet de loi vise à remplacer tant le régime de promotion de la presse écrite de 1998 que le régime instauré par le Règlement du Gouvernement en Conseil du 16 mars 2018 concernant le régime de promotion transitoire

du journalisme en ligne, le régime transitoire ne compense que le premier. Les publications qui se sont réorientées dans l'esprit de la réforme maintenant proposée se voient dès lors pénalisées.

Il y a donc lieu de fixer comme référence non pas l'année 2019 mais, par exemple, la moyenne des trois ou cinq derniers exercices (sachant que l'exercice 2020 verra sous l'effet indirect de la crise sanitaire l'aide accordée sous le régime actuel baisser encore davantage). Il y a de même lieu de compenser pendant la période de transition aussi le régime issu du Règlement du Gouvernement en Conseil.

Afin d'éviter les abus, les critères de l'affectation de l'aide et de recettes propres prévus pour le nouveau régime devraient être applicables pendant la période de transition aussi pour la compensation prévue à l'article 19.

