



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/65/2020

28 octobre 2020

Aides en faveur du journalisme professionnel

relatif au

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

Par lettre du 14 juillet 2020, M. Xavier Bettel, Premier ministre, ministre d'État, ministre des Communications et des Médias, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL) le projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel, abrogeant la loi modifiée du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite.

Les grandes lignes du projet

- 1.** Le projet de loi réforme le régime actuel de l'aide à la presse écrite en remplaçant notamment, dans le calcul du montant revenant à chaque média, la quantité du papier imprimé par le nombre de journalistes professionnels.
- 2.** Les trois régimes actuels (« promotion de la presse en ligne », « promotion de la presse écrite » et « initiative en vue de préserver la diversité du paysage audiovisuel ») seront regroupés dans un seul régime dont seront exclus les médias internationaux basés au Luxembourg.
- 3.** Une publication de presse d'un éditeur éligible aura droit à un montant de 30 000 euros par journaliste professionnel employé (équivalent temps plein et disposant d'un CDI) à laquelle s'ajoutera, dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle, une part fixe de 200 000 euros.
- 4.** Contrairement au régime actuel, qui ne couvre que les quotidiens et hebdomadaires en luxembourgeois, français ou allemand, les mensuels seront éligibles et les langues recevables seront celles parlées par au moins 15 % de la population.
- 5.** En outre, les publications en ligne – qui jusqu'à présent reçoivent un forfait annuel de 100 000 euros – seront considérées de la même façon que les publications imprimées.
- 6.** Une aide attribuée pour les « éditeurs émergents » sera également prévue. Ses conditions d'octroi seront allégées par rapport aux conditions classiques, et elle sera de 100 000 euros maximum par an, limitée à 2 années consécutives.
- 7.** Quant aux « éditeurs citoyens », qui actuellement sont financés par le biais de « l'initiative en vue de préserver la diversité du paysage audiovisuel », une aide peut également leur être attribuée (maximum 100 000 euros).
- 8.** Par ailleurs, le projet prévoit un régime transitoire qui garantit, aux éditeurs ayant bénéficié en 2019 d'un montant total plus élevé que le montant total résultant de l'application de la future loi, une compensation annuelle équivalente à la différence entre les deux montants. La période pendant laquelle ces éditeurs pourront bénéficier de cette compensation est limitée à 5 années.

La position de la CSL

La délimitation du périmètre de la loi

9. La CSL s'interroge sur la délimitation du périmètre de la nouvelle législation. Notre Chambre croit comprendre que le texte vise l'aide accordée à la presse écrite et à la presse en ligne. Or, l'exposé des motifs précise que cette nouvelle aide regroupe, dans un seul régime, les actuelles promotions

des presses écrites et en ligne, mais également l'article budgétaire intitulé « initiative en vue de préserver la diversité du paysage audiovisuel ».

10. Notre Chambre en déduit que ce dernier article budgétaire sera supprimé. Les médias audiovisuels qui en bénéficiaient ne pourront plus en profiter, et devront faire appel à l'aide prévue dans le cadre du projet de loi sur les presses écrites et en ligne, mais par le biais de celle destinée aux « éditeurs citoyens ». Et pour être considéré comme un éditeur de ce type, il faut disposer au moins d'un rédacteur en chef et d'un journaliste professionnel (équivalents temps plein).

11. Cela semble illogique et se caractériser par un mélange des genres. La CSL souhaiterait obtenir des éclaircissements à ce sujet. En outre, le fonctionnement et le financement des médias audiovisuels sont de nature différente et ne sauraient être correctement traités par une loi centrée sur les presses écrites et en ligne.

12. C'est pourquoi, notre Chambre demande qu'une loi spécifique soit rédigée concernant l'ensemble des médias audiovisuels et les aides auxquelles ils peuvent prétendre. Cet élément est d'ailleurs développé dans la section suivante.

Les aides financières au prorata

13. Le texte gouvernemental prévoit qu'une publication de presse d'un éditeur éligible aura droit à un montant de 30 000 euros par journaliste professionnel – équivalent temps plein – employé avec un contrat à durée indéterminée (CDI). À cela s'ajoutera, dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle, une part fixe de 200 000 euros.

14. Notre Chambre salue, tout d'abord, que le critère du CDI soit retenu, bien que non obligatoire dans le cadre de l'éditeur émergent ou citoyen.

15. La CSL rappelle en effet que ce type de contrat constitue la règle, et que les contrats précaires doivent rester l'exception. Somme toute, il serait peut-être préférable d'ajouter, dans les commentaires des articles, que les journalistes en CDI, mais se trouvant en congé parental à temps plein ou en congé sans solde, sont également bien repris dans les effectifs éligibles.

16. Cependant, nous pensons que le niveau retenu de 30 000 par journaliste est insuffisant pour favoriser la qualité et le pluralisme de la presse au Grand-Duché de Luxembourg. En effet, l'exiguïté du marché local et la segmentation du lectorat en plusieurs langues ne permet pas une rentabilité pour chaque éditeur de presse. La mise en place d'aides publiques substantielles est, dès lors, nécessaire.

17. Les premières ébauches du texte gouvernemental parlaient plutôt d'une somme de 55 000 euros par journaliste. Ce montant serait plus à même de favoriser une revalorisation des rémunérations des journalistes qui, rappelons-le, jouent un rôle essentiel dans une démocratie qui ne saurait subsister sans la liberté de l'information. Ce « contre-pouvoir » ou « 4e pouvoir » constitue un élément fondamental de l'État de droit.

18. Il faut d'ailleurs noter que la somme annuelle de 30 000 euros se situe en dessous du salaire social minimum qualifié annuel qui est de 30 844,68 euros (indice 834,76) ! Cela n'est pas acceptable.

19. Toutefois, si le montant de 30 000 euros devait s'imposer. Celui-ci doit alors être complété par un système plus à même de favoriser une réelle expertise et la promotion d'un journalisme professionnel de qualité. Ce système consiste dans l'adjonction, à l'aide de 30 000 euros, d'un

supplément de 1 000 euros par année de détention d'une carte de presse au Luxembourg, pour chaque journaliste en CDI.

20. En outre, pour être en adéquation avec l'évolution du coût de la vie, ces montants devraient être indexés et suivre la même évolution que l'indice appliqué aux salaires.

21. C'est un moyen intelligent de promouvoir et de reconnaître l'expérience des journalistes, acquise par la connaissance et le décryptage du paysage économique, social et culturel du Grand-Duché, dont la spécificité se caractérise par plusieurs aspects : notamment la position géographique particulière qui en fait un carrefour où se croisent plusieurs langues, nationalités, cultures, tout en étant au contact des principales puissances européennes.

21bis. Précisément, au sujet de la connaissance du contexte luxembourgeois, notre Chambre se doit de rappeler l'importance qui est traditionnellement accordée au dialogue social dans notre pays. C'est pourquoi, la CSL insiste pour que l'octroi des aides prévues soit conditionné, dans le texte du projet de loi, au respect de ce dialogue. L'employeur de presse doit prendre toutes les mesures pour éviter des licenciements. Ainsi, si l'entreprise envisage un licenciement collectif, la condition d'élaborer un plan de maintien dans l'emploi et, le cas échéant, un plan social devra être remplie pour pouvoir bénéficier des aides. Si ce n'était pas le cas, l'employeur devra rembourser les aides perçues.

22. Par ailleurs, le projet de loi fixe des montants annuels maximaux qui s'élèvent par exemple à 1 600 000 euros pour une publication quotidienne et à 2 500 000 pour un groupe de presse.

23. À titre de comparaison, l'ensemble de l'aide directe à la presse s'est élevée à environ 6 600 000 d'euros en 2019, quand la convention entre l'État et Radio 100,7 prévoit une dotation nette de 6,8 millions d'euros pour l'exercice 2023.

24. Quant à RTL Group, il appert qu'il bénéficiera à partir de 2021 d'une garantie de couverture du déficit résultant de la production d'un programme de télévision journalier en luxembourgeois pouvant atteindre 10 000 000 d'euros. Or, ce média audiovisuel propose un site en ligne comportant un grand nombre de contenu rédactionnel. La concurrence sur Internet entre les éditeurs de presse et les médias audiovisuels bénéficiant d'une dotation étatique semble faussée.

25. À l'inverse, des médias audiovisuels dits communautaires et fonctionnant grâce au recours de bénévoles, comme par exemple la radio ARA, ne disposent pas d'une telle dotation de l'État, tout en n'étant pas en mesure de pouvoir remplir les critères de l'aide proposée aux « médias citoyens » qui exige le recrutement d'un minimum de deux journalistes professionnels.

26. Ainsi, la réforme crée un déséquilibre, en faveur des premiers, entre les médias audiovisuels chargés d'une mission de service ou d'intérêt public bénéficiant d'un financement spécifique – médias parfois rattachés à un grand groupe commercial international –, et les éditeurs de la presse professionnelle et les médias audiovisuels fonctionnant grâce au bénévolat.

Le risque de disparition du papier

27. À côté de la part attribuée selon le nombre de journalistes professionnels, le projet de loi ajoute, dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle, une part fixe de 200 000 euros, quel que soit le type d'éditeur, papier ou en ligne.

28. Une première critique vient du fait que cette aide n'est pas absolument garantie et peut, d'une année à l'autre, être supprimée selon les provisions budgétaires.

29. Plus fondamentalement, le fait qu'un même montant soit prévu tant pour les éditions papiers qu'électroniques n'est pas pertinent. En effet, une impression papier comporte des dépenses spécifiques, et donc, de nombreux coûts. Il faut en effet compter tous les coûts fixes et frais liés à l'impression et à la logistique. Du reste, ces secteurs représentent toute une économie qui procure nombre d'emplois (imprimeurs, graphistes, acheminement et distribution des exemplaires, etc.).

30. C'est pourquoi, les éditeurs qui offrent une version papier doivent pouvoir bénéficier d'une aide supplémentaire aux 200 000 euros prévus. Autrement, pour assurer la rentabilité, le prix de la version imprimée pourrait devoir être augmenté dans le futur, voire conduire à une suppression de ce type de support, ou bien se traduire dans une compression sur l'emploi et un stress accru pour le personnel restant.

30bis. Il est d'ailleurs curieux que la part fixe de l'aide soit baptisée dans le projet « aide à l'innovation ». Notre Chambre se demande si le choix de ce vocable ne sous-entend pas que la presse écrite reçoit, sous couvert d'innovation, ces aides dans le but de passer au tout numérique. Le pluralisme passe aussi par la diversité des supports.

31. Or, l'accès de tous à une information libre est primordial dans un régime démocratique. Il faut rappeler que de nombreuses personnes, souvent les plus âgés ou les moins nantis, n'ont pas accès à un ordinateur, une tablette ou un téléphone connecté à Internet.

32. Le support papier garde l'avantage indéniable de la convivialité et revêt un aspect plus démocratique dans le sens où il est plus facile de partager la lecture d'un journal en papier entre plusieurs personnes, là où la technologie renforce les tendances individualistes de notre époque. Le principe d'une aide au journalisme qui veut renforcer le pluralisme ne doit, ironiquement, pas renforcer la fracture numérique qui peut exister dans nos sociétés.

33. Si les éditions numériques ont leurs avantages (instantanéité, multimédias, adaptées au partage sur les réseaux sociaux), elles peuvent aussi avoir pour conséquence de séparer les populations entre celles qui peuvent et celles qui ne peuvent (ou même ne veulent) pas y accéder.

34. Du reste, les montants forfaitaires de l'aide doivent également pouvoir bénéficier d'une indexation automatique.

L'importance du rôle des aides pour l'investissement

35. La CSL voudrait ici souligner un aspect crucial que doit revêtir les aides qui sont octroyées aux éditeurs.

36. En effet, **un mécanisme supplémentaire devrait être inséré dans le projet de loi afin que les sommes d'aides octroyées favorisent en définitive des investissements pour assurer la survie de la presse et les différents emplois du secteur.**

37. Les aides, même si elles sont affectées à des dépenses directement liées à l'édition, l'autopromotion ou l'innovation de la publication de presse, ne doivent pas être considérées comme une excuse pour assurer, par ailleurs, des dividendes plus conséquents aux actionnaires des grands groupes de médias.

38. Si, comme l'affirme le gouvernement, le but est de favoriser le pluralisme, alors il faut s'assurer que les différentes sources d'argent, et pas seulement les aides étatiques, perçues par les éditeurs ne « quittent pas le navire » et servent à des investissements substantiels pour la (sur)vie du journal, magazine ou hebdomadaire, ainsi qu'à la préservation des emplois.

La condition liée aux recettes propres

39. Un autre critère pour bénéficier de l'aide est que « l'éditeur éligible doit générer annuellement, par publication de presse, des recettes propres à hauteur d'au moins 50 pour cent de l'aide à allouer ». La CSL craint ici le risque de davantage pousser certains éditeurs dans les bras des annonceurs, dont ils deviendraient en définitive trop dépendants.

40. L'aide octroyée par l'État ne doit pas, même indirectement, être subordonnée à l'enregistrement d'un certain niveau de recettes publicitaires. Cela va en l'encontre du désir d'indépendance et d'impartialité que des éditeurs voudraient préserver en se rendant plus financièrement indépendant de l'argent, et des éventuelles pressions sur le contenu rédactionnel, que les publicitaires voudraient exercer.

50. La liberté de la presse, d'ailleurs garantie par l'article 24 de la Constitution, est une valeur cardinale dans un État de droit démocratique et le contenu d'un article journalistique, dénonçant par exemple les méfaits accomplis par telle ou telle entreprise, ne doit pas être influencé par la peur de voir tarir les ressources financières, et, par effet rebond, les aides publiques.

La restriction temporelle

51. Le projet de loi prévoit que la part fixe, appelée « aide à l'innovation », sera « payable annuellement et [sera] calculée au prorata de la période restant à courir entre la date de la demande de l'aide et la fin de l'année ».

52. Notre Chambre se demande pourquoi une telle restriction temporaire est insérée dans le texte législatif. **Une demande dûment formulée et recevable devrait pouvoir bénéficier du paiement de l'aide dans son intégralité pour l'entièreté de l'année considérée.**

Le régime transitoire

52. Le projet de loi prévoit un régime transitoire qui garantit, aux éditeurs ayant bénéficié en 2019 d'un montant total plus élevé que le montant total résultant de l'application de la future loi, une compensation annuelle équivalente à la différence entre les deux montants. Cette période de compensation transitoire est limitée à 5 années.

53. Or, l'année de référence pour le régime transitoire, à savoir l'exercice 2019, est celle où le montant de l'aide à la presse versé était le plus bas depuis le début des années 2010. **Il serait plus judicieux de fixer comme référence une moyenne qui couvre les dernières années** – par exemple cinq –, **que la seule année 2019.**

La notion d'éditeur citoyen

54. Le texte gouvernemental dispose que pour être considéré comme « éditeur citoyen », il faut, entre autres critères, « contribuer à l'éducation aux médias, à l'intégration et à la cohésion sociale » et « ne pas constituer un outil de promotion ou un accessoire d'une activité industrielle ou commerciale ».

55. Notre Chambre aurait voulu savoir **quels types d'éditeurs sont exactement visés par cette notion d'éditeur citoyen.**

56. La CSL se demande si l'idée du gouvernement est simplement de reprendre sous ce label les éditeurs qui bénéficient actuellement de « l'initiative en vue de préserver la diversité du paysage audiovisuel », ou si d'autres catégories d'éditeurs pourront également bénéficier de la nouvelle aide.

57. Si le but est simplement de remplacer « l'initiative en vue de préserver la diversité du paysage audiovisuel », la loi sur le régime d'aides en faveur du journalisme de presse n'est pas l'endroit idoine pour en traiter.

58. Mais si l'ambition est tout autre, la CSL aimerait connaître les ressorts qui ont conduit à la création de cette nouvelle catégorie des éditeurs citoyens.

59. Comme argumenter plus haut, notre Chambre demande qu'une législation spécifique soit présentée concernant l'ensemble des médias audiovisuels, ainsi que les aides auxquelles ils peuvent prétendre.

La commission « aide à la presse »

60. Le projet de loi octroie à la commission « aide à la presse » la possibilité de procéder au contrôle des critères d'éligibilité « par tous les moyens, se faire assister par des experts, requérir des documents supplémentaires et proposer des audits ».

61. Le choix de la formulation « par tous les moyens » est exagéré et laisse la place à l'arbitraire. Les moyens déployés doivent au minimum être proportionnels et justifiés par rapport à la mission de supervision confiée à la commission.

En conclusion

62. La réforme va désavantager les éditeurs de presse qui proposent des exemplaires imprimés. Leur survie, déjà compromise, ne sera pas facilitée par les nouvelles modalités proposées par le projet de loi. Ce dernier risque plutôt de renforcer la fracture numérique.

63. Le résultat de la nouvelle législation risque d'avoir pour effet pervers d'inciter à une hausse des dividendes pour les actionnaires et, en corolaire, de ne pas prévenir un sous-investissement qui met en danger la pérennité des titres que nous connaissons aujourd'hui, ainsi que les emplois déjà fortement menacés dans ce secteur.

64. C'est pourquoi, la CSL s'oppose au projet de loi tel que présenté par le gouvernement. Notre Chambre demande des modifications du texte afin que, notamment, les montants des aides soient revus à la hausse, que les journalistes professionnels puissent être correctement rémunérés selon leur expérience, que la presse écrite au vu de sa situation critique bénéficie d'un supplément d'aide, que des investissements substantiels soient réalisés pour la survie de la presse et la préservation des emplois liés, et que l'argent ne soit pas détourné pour augmenter les montants des dividendes.

65. La réforme doit assurer à la fois le pluralisme et le journalisme de qualité. Pour ce faire, elle doit prendre en considération les contraintes spécifiques de la presse imprimée, et non la désavantager sous couvert d'égalité de traitement avec le numérique.

Luxembourg, le 28 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.