



**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DU
SENAT**

ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{er} AOÛT 2001

**Les aides de l'État
à la presse écrite**

Juillet 2013

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
RÉSUMÉ	7
PRINCIPALES ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS.	9
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I - UN SECTEUR ÉCONOMIQUE FORTEMENT AIDÉ PAR L'ÉTAT	15
I - Une politique mal définie et complexe	15
A - Un périmètre difficile à établir.....	15
B - Une pluralité d'objectifs.....	19
C - Un ensemble d'aides indirectes anciennes.....	21
D - Des aides directes très nombreuses	32
II - La forte et coûteuse dépendance du secteur aux aides de l'État.....	38
A - Un secteur fortement soutenu	38
B - Les relations de l'AFP avec l'État.....	44
C - Une politique de plus en plus coûteuse pour l'État	51
CHAPITRE II - UNE POLITIQUE AUX RÉSULTATS PEU PROBANTS.....	57
I - Une efficacité limitée par les défauts des modalités d'aide	57
A - Des effets contradictoires : l'aide au transport postal et l'aide au portage	57
B - Des modalités de calcul des aides parfois inappropriées	62
C - L'absence de neutralité des aides à la diffusion	68
D - L'insuffisante conditionnalité des aides	72
E - Des aides insuffisamment ciblées	74
F - Une répartition inadaptée des crédits entre les types d'aides à la presse	81

II - Des résultats décevants au regard des attentes et des moyens engagés	82
A - Les aides à la modernisation : des objectifs partiellement atteints ...	82
B - Le relatif échec d'une tentative de reconquête du lectorat : l'opération « Mon Journal Offert »	89
C - Les effets insuffisants des aides à la diffusion	91
D - Une crise de la presse aggravée	98
 CHAPITRE III - DES AJUSTEMENTS INSUFFISANTS AU REGARD DES ENJEUX	 105
I - La réforme inachevée de la gouvernance.....	105
A - Une réforme tardive	105
B - Des réalisations encore modestes à ce jour	107
 II - Une redéfinition encore limitée de la stratégie d'intervention de l'État	 121
A - Les suites données par le ministère de la culture et de la communication aux orientations suggérées par la Cour	122
B - Une première étape de réforme	123
 CONCLUSION GÉNÉRALE.....	 135
 ANNEXES	 143

Avertissement

Par lettre du 21 novembre 2012, le président de la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes d'effectuer une enquête sur les aides à la presse, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Par lettre du 14 janvier 2013 le Premier président de la Cour des comptes a donné son accord. À la suite d'une réunion de travail tenue le 30 janvier 2013 avec M. Philippe Marini, président de la commission, et M. Claude Belot, rapporteur spécial, une seconde lettre du 7 février 2013 du Premier président a précisé le périmètre et les objectifs de cette enquête ainsi que la date de remise du rapport au plus tard le 31 août 2013. Ces trois lettres figurent en annexe au présent rapport.

Le président de la troisième chambre a notifié le contrôle le 20 février 2013 à la directrice générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), au directeur du budget (DB), au directeur général du Trésor, au directeur général des finances publiques (DGFIP), à la directrice de la législation fiscale (DLF), ainsi qu'au président de la commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP).

L'instruction a abouti le 5 juin 2013 à l'envoi d'un relevé d'observations provisoires, ou d'extraits, aux responsables précités ainsi qu'au président directeur général de l'Agence France-Presse, à la présidente de la société Presstalis et au président directeur général de La Poste.

La contradiction écrite a été complétée par des auditions qui se sont déroulées au cours de la seconde quinzaine du mois de juin 2013. La liste des personnes auditionnées figure en annexe au présent rapport.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée par la Cour, a été délibéré, le 11 juillet 2013, par la troisième chambre, présidée par M. Lefas, président de chambre, et composée de MM. Gautier, Phéline, Barbé, Tournier, Frentz, Saudubray, conseillers maîtres, et M. Marland, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Duboscq et Montarnal, conseillers référendaires, et, en tant que contre-rapporteur, M. Tournier, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 26 juillet 2013 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de

MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

La Cour a publié dans son rapport public annuel pour 2013 un chapitre relatif au plan d'aide en faveur de la presse écrite qui a été mené de 2009 à 2011. En vue d'élargir cette analyse et de faire le point sur les mesures de réforme amorcées depuis lors par le Gouvernement, elle a conduit à la demande de la commission des finances du Sénat la présente enquête qui a abouti aux analyses suivantes.

La presse constitue un secteur économique qui est fortement soutenu par l'État et qui donc en dépend largement.

Ce soutien ancien, qui s'est renforcé au cours de la dernière décennie, aboutit à une politique complexe aux objectifs multiples qui mobilisent des aides directes et indirectes. Cette accumulation d'aides hétérogènes s'est accentuée depuis les états généraux de la presse écrite de 2008, avec la mise en œuvre d'un plan d'aide à la presse sur la période 2009-2011 qui a conduit à un doublement des dépenses budgétaires (324 M€ en 2009 contre 165 M€ en 2008 en dépenses sur le programme « Presse » hors abonnements de l'État à l'Agence France-Presse).

Les aides à la presse ont induit une dépendance pour les éditeurs de presse mais également pour l'ensemble des acteurs chargés de la distribution et de la diffusion des journaux. La fin du plan d'aide 2009-2011 n'a pas entraîné un retour à la situation antérieure des dépenses de l'État en faveur de la presse. Au regard des objectifs actuels de maîtrise des finances publiques, ce constat appelle un réexamen approfondi de l'efficacité et de l'efficience des multiples dispositifs de soutien.

Pour coûteuses qu'elles soient, les aides à la presse n'ont pas démontré leur efficacité.

De nombreux facteurs contribuent à expliquer ces résultats décevants par rapport aux objectifs poursuivis et aux moyens engagés. Les soutiens simultanés au transport postal et au portage ont eu des effets contradictoires. D'autres aides ont fait l'objet de chiffrages initiaux défectueux et ont ainsi conduit à des effets d'aubaine. A ce titre, peuvent être citées les aides aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires et les aides à la modernisation sociale. Les aides à la diffusion n'ont pas suffisamment incité les entreprises à opérer des choix économiques rationnels qui auraient notamment permis de mutualiser leurs réseaux. Par ailleurs, le ciblage des aides sur la presse d'information

politique et générale reste encore insuffisant, en particulier en matière de soutien au transport postal.

Enfin, certaines aides ont abouti à des résultats incertains. C'est le cas des aides à la modernisation qui paraissent avoir insuffisamment incité les entreprises à engager leurs nécessaires mutations technologiques dans un contexte général marqué par le développement de la presse sur support numérique. En tout état de cause et comme en témoigne la décroissance du tirage et de la diffusion, la crise de la presse persiste et s'accroît, en dépit des moyens importants engagés par l'État.

Les initiatives récentes prises pour réformer la gouvernance des aides à la presse restent insuffisantes au regard des enjeux.

Le décret du 13 avril 2012 est intervenu à l'issue du plan d'aide à la presse 2009-2011. Il a renforcé le pilotage de l'État, accru la transparence sur le montant des aides allouées et mis en place des démarches de contractualisation avec les bénéficiaires. Ces démarches restent cependant inabouties et des lacunes persistent dans le domaine du contrôle et de l'évaluation des aides allouées.

Une nouvelle étape a été franchie au début de l'année 2013 dans le cadre des propositions du groupe de réflexion sur la refondation des aides à la presse et ses recommandations allaient dans le même sens que celles formulées par la Cour dans le chapitre de son rapport public annuel pour 2013 relatif au bilan du plan d'aide à la presse écrite 2009-2011.

Ces préconisations et les quatre axes de réforme des aides à la presse que la ministre de la culture et de la communication a présentés en conseil des ministres le 10 juillet 2013 procèdent d'une volonté affirmée de mieux ajuster les dispositifs existants. Elles visent notamment à recentrer les aides à la modernisation sur les projets les plus innovants des entreprises, à engager une remise en cohérence des aides à la diffusion et à renforcer le ciblage de l'aide au transport postal. Il n'en demeure pas moins opportun de conduire une réflexion de plus long terme sur les fondements et l'économie générale de la politique publique, dans le but de simplifier et de rendre plus efficaces les dispositifs d'aide, mais aussi de garantir un niveau de dépenses compatible avec la trajectoire générale des finances publiques.

Principales orientations et recommandations

Au terme de son diagnostic qui met, à la fois, en lumière les faiblesses du pilotage et de l'impact des aides à la presse, la Cour préconise un ensemble de mesures qui pourraient être mises en œuvre en deux temps, à court terme et dans un délai de trois à cinq ans.

À court terme, la mise en œuvre des recommandations suivantes permettrait d'améliorer les dispositifs existants :

S'agissant des aides indirectes :

1. estimer le coût de l'exonération de la contribution économique territoriale (CET) en faveur des entreprises de presse, compte tenu des incertitudes existantes et afin d'être en mesure de valoriser de manière exhaustive les aides publiques au secteur de la presse écrite ;
2. évaluer la pertinence des deux mesures fiscales relatives aux investissements dans les entreprises de presse (le régime des provisions de presse et la réduction d'impôt pour les sociétés qui souscrivent au capital des sociétés de presse) et les supprimer si leur efficacité n'est pas démontrée au regard de l'objectif de développement des investissements dans les entreprises de presse ;
3. réexaminer les justifications du régime de l'abattement pour frais professionnels des journalistes.

S'agissant des aides à la diffusion:

4. privilégier à l'avenir en faveur du portage une aide au flux qui serait limitée à la période nécessaire au décollage de cette activité ;
5. encourager la transition du postage vers le portage par un rééquilibrage des tarifs de ces deux modes de distribution, obtenu par une baisse de l'aide au transport postal et la poursuite après 2015 de la hausse des tarifs du transport postal ;
6. mettre fin à la sous-budgétisation de la mesure d'exonération de cotisations sociales dans le cadre du portage de la presse (actuelle sous-action 1.4 du programme 180) en tenant compte du niveau des dépenses réelles ;

7. réaliser une évaluation en vue de préparer la sortie des accords tripartites relatifs au transport postal, sur :
 - le coût réel pour La Poste de la mission de service public de transport de la presse et son financement par l'État, au regard notamment des autres missions de service public assurées par cette entreprise publique, et sur les marges de productivité et économies attendues ;
 - l'écart subsistant à l'issue des augmentations annuelles prévues par les accords tripartites de 2008 entre les tarifs de service public applicables aux trois catégories de presse (presse d'information politique et générale pour les titres ayant de faibles ressources publicitaires ou de petites annonces, autres titres d'information politique et générale et titres non d'information politique et générale) et les tarifs du service universel.

S'agissant de l'objectif de défense du pluralisme :

8. mieux moduler le calcul de l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires en fonction du pourcentage de recettes publicitaires et du nombre d'exemplaires diffusés ;
9. réaliser périodiquement, par exemple tous les trois ans, des études permettant d'apprécier les niveaux de rentabilité respectifs des différentes familles de presse, et en particulier de celles relevant de la presse d'information politique et générale.

S'agissant de la gouvernance des aides :

10. examiner l'utilité d'inclure des aides automatiques, octroyées au vu de critères objectifs, telles que les aides au pluralisme et à la diffusion dans le périmètre du fonds stratégique ;
11. rendre public le montant annuel des aides accordées à chaque titre de presse, en consolidant dans un même document l'ensemble des financements alloués, qu'ils soient directs ou indirects, et en faisant également apparaître le montant des aides par exemplaire ;
12. approfondir la contractualisation avec les entreprises bénéficiant de subventions, en élargissant leur périmètre à l'ensemble des aides allouées et en renforçant l'expertise technique pour en déterminer le contenu et en analyser l'exécution ;
13. mettre en œuvre des procédures effectives d'évaluation et de contrôle et améliorer la cohérence du dispositif.

S'agissant de l'Agence France-Presse :

14. procéder, dans la perspective du prochain contrat d'objectifs et de moyens et d'un avenant à la convention de 1958, à l'évaluation des missions d'intérêt général, y compris au plan international, qui doivent être compensées par une subvention pour charges de service public, et au réexamen du nombre et de la nature des abonnements de l'État à l'AFP sur la base d'une appréciation des besoins des services bénéficiaires.

Dans une perspective de trois à cinq ans et dans la ligne des décisions prises par le Gouvernement, la Cour formule les orientations suivantes :

1. une rénovation approfondie des aides à la presse pourrait être mise en œuvre sur la base des deux principes suivants :

- simplifier les aides directes à la presse, le but étant de faciliter leur pilotage mais également de concentrer leur impact dans deux directions complémentaires : la presse d'information politique et générale et la transition technologique de la filière ;

- supprimer toutes les aides fiscales dont la pertinence n'est pas avérée ;

2. la mise en œuvre de cette rénovation aboutirait à un schéma-cible assorti d'une programmation budgétaire :

- s'agissant des aides indirectes, ce schéma comporterait le maintien de la mesure d'exonération de contribution économique territoriale (CET) et d'un taux du TVA préférentiel à 2,1 % pour la presse sur support papier, ce taux étant également ouvert à la presse en ligne ;

- s'agissant des aides directes, ce schéma prévoirait un recentrage de l'action du fonds stratégique pour le développement de la presse sur le soutien aux projets de mutualisation des coûts et aux projets innovants pour l'ensemble de la filière. Il prévoirait aussi la création d'un fonds de soutien du pluralisme, exclusivement consacré à la presse d'information politique et générale, le but étant de recentrer et de globaliser les aides en faveur de cette famille de presse.

Introduction

Le secteur de la presse écrite regroupe environ 2 200 entreprises qui emploient 80 000 salariés dont 25 000 journalistes, et qui éditent environ 9 000 titres.

Ce secteur connaît une situation de crise qui se traduit par une dégradation financière importante : son chiffre d'affaires global dépassait les 10 Md€ en 2000 mais n'atteint plus aujourd'hui que 9 Md€. Cette attrition financière s'explique par une diminution de la vente de journaux, le nombre annuel d'exemplaires diffusés étant actuellement d'environ cinq milliards alors qu'il s'élevait en moyenne à sept milliards au cours de la décennie 1990, et des recettes publicitaires correspondantes. Ces données préoccupantes reflètent les mutations qui affectent aujourd'hui le domaine de l'information, confronté à une transition technologique inédite vers le multimédia et à une évolution corollaire des comportements et des attentes des lecteurs.

Caractérisé par une faible capitalisation, le secteur de la presse écrite fait généralement l'objet d'une analyse par famille de presse. Celle-ci fait apparaître des enjeux très diversifiés, sinon hétérogènes, tant au regard de la défense du pluralisme que de l'évolution des parts respectives de marché :

- la presse nationale d'information politique et générale, avec une subdivision entre les quotidiens et les autres publications (15 % du chiffre d'affaires global du secteur en 2011) ;
- la presse locale et régionale d'information politique et générale, avec la même subdivision (32 %) ;
- la presse d'information spécialisée grand public, qui comprend l'essentiel des magazines (maison et décoration, sport, presse féminine et masculine, science et technique, culture, etc.) (37 %) ;
- la presse d'information spécialisée technique et professionnelle (9 %) ;
- la presse gratuite d'annonces (3 %) ;
- la presse gratuite d'information (4 %).

Le rapport est organisé en trois chapitres qui développent les constats suivants :

1. un secteur économique fortement aidé par l'État ;

2. une politique aux résultats peu probants ;
3. la lente réforme des aides à la presse.

Chapitre I

Un secteur économique fortement aidé par l'État

I - Une politique mal définie et complexe

La politique d'aide de l'État¹ à la presse écrite présente la particularité de juxtaposer des aides indirectes, sous la forme de mesures fiscales, et des aides directes, aux objectifs très variés. Elle repose sur un ensemble complexe de dispositifs accumulés depuis plusieurs décennies.

Si les aides à la presse écrite sont fréquentes dans beaucoup de pays, leur niveau est plus élevé en France que dans la plupart des pays de taille comparable où le soutien à la presse se limite à des aides indirectes, généralement un taux préférentiel de TVA.

A - Un périmètre difficile à établir

Alors qu'elle relevait auparavant des services du Premier ministre, la politique d'aide à la presse est conduite depuis 2010 par le ministère de la culture et de la communication. La direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) y gère l'essentiel des crédits budgétaires qui lui sont consacrés.

¹ La présente enquête de la Cour n'a pas examiné les éventuelles contributions apportées par les collectivités territoriales au secteur de la presse écrite qui ne faisaient pas partie de son champ.

Les différents rapports qui se sont intéressés aux aides à la presse écrite depuis une dizaine d'années se sont souvent heurtés à la difficulté d'en définir le périmètre exact et, partant, d'en évaluer le coût. Les documents budgétaires fournissent en effet des éléments utiles mais insuffisants pour définir les contours de cette politique publique.

Un premier ensemble, aisément identifiable, est constitué par les crédits du programme budgétaire 180 - *Presse* géré par le ministère de la culture et de la communication. Dans la loi de finances initiale pour 2013, ces crédits se sont élevés à 394,8 M€ en CP, répartis selon la présentation budgétaire en trois catégories :

- les aides à la diffusion : 308 M€ ;
- les aides au pluralisme : 12 M€ ;
- et les aides à la modernisation : 74,8 M€.

À ce premier ensemble, doivent être ajoutées :

- les mesures prises en charge, intégralement ou en partie, sur d'autres programmes budgétaires de l'État :
 - une partie de l'aide au transport postal qui, jusqu'en 2012 inclus, était financée pour un montant de 152,4 M€ en loi de finances initiale pour 2012 sur le programme 134 - *Développement des entreprises et des services* géré par le ministère chargé de l'industrie, l'autre partie relevant du programme 180 - *Presse*. Recommandé par la Cour depuis plusieurs années, le regroupement de l'ensemble de ces crédits sur ce dernier programme a été opéré en loi de finances initiale pour 2013, ce qui a contribué à améliorer la lisibilité budgétaire ;
 - les crédits du plan *IMPRIME* en faveur de la modernisation sociale du secteur de la presse, imputés sur le programme 103 - *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* géré par le ministère chargé du travail, soit 19,5 M€ ouverts en 2013.
- les mesures fiscales portant sur des impôts d'État mentionnées pour information dans les documents budgétaires du programme 180 - *Presse*, à savoir trois dispositifs parmi lesquels le taux « super réduit » de TVA à 2,1 %, dont le coût global pour l'État s'élevait en loi de finances pour 2013 à 270 M€ selon les documents budgétaires. Cette évaluation présente toutefois des incertitudes liées au mode de calcul retenu ;
- les mesures fiscales portant sur des impôts locaux, soit deux mesures portant sur l'ancienne taxe professionnelle devenue en 2010 la

contribution économique territoriale (CET), sachant qu'il n'existe aucune évaluation récente du coût de la principale de ces deux mesures, l'exonération de CET.

Au total, les aides publiques à la presse, précédemment mentionnées et pour lesquelles une évaluation est donnée dans les documents budgétaires, s'élèvent à 684,3 M€ en loi de finances initiale pour 2013, ce qui représente de l'ordre de 7,5 % du chiffre d'affaires de la presse écrite.

Enfin, selon l'acception plus ou moins large que l'on donne aux aides à la presse écrite, deux autres formes d'aides peuvent également être prises en compte :

- la contribution de l'État à la mission de service public assurée par l'Agence France-Presse (AFP), qui constitue actuellement une part non encore isolée de l'enveloppe *relations financières avec l'Agence France-Presse* retracée sur le programme 180 - *Presse*, action n° 1, enveloppe figurant pour un montant de 119,6 M€ en loi de finances initiale pour 2013 ;
- la mesure fiscale d'abattement pour frais professionnels des journalistes, assimilables à une aide de la presse, d'un coût de l'ordre de 60 M€ (non retracée dans le fascicule d'évaluation des voies et moyens) ;
- un ensemble de mesures d'exonérations sociales (notamment, abattement d'assiette sur les rémunérations des journalistes, taux réduit de calcul de certaines cotisations sur la masse salariale des journalistes), rarement prises en compte dans le chiffrage des aides à la presse et dont le montant n'est pas évalué.

Le coût total de cette politique est donc élevé, même s'il est difficile à déterminer précisément. Il dépend en effet du périmètre retenu, plus ou moins large, des modalités d'évaluation de certains dispositifs, principalement fiscaux.

Les aides à la presse à l'étranger

Les comparaisons internationales réalisées au cours des dernières années² font apparaître que tous les pays aident la presse, et plus largement les médias.

Les données disponibles permettent d'identifier trois groupes de pays.

La Finlande, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont un modèle dual, alliant un fort financement du service public audiovisuel avec de considérables subventions indirectes pour la presse privée. La combinaison d'une redevance élevée et de vastes exemptions de TVA pour une industrie de la presse relativement importante explique que la valeur totale de l'aide publique par habitant en Finlande dépasse de loin celle de n'importe quel autre pays pris en compte dans les études. Ces trois pays ont les plus hauts montants d'aide publique totale pour les médias, mesurés en euros par habitant.

Caractérisés par les plus faibles taux de lecteurs de titres de presse écrite en Europe, la France et l'Italie ont mis en place un modèle mixte d'aides, combinant des niveaux faibles de financement pour les médias audiovisuels de service public avec un mélange de formes directes et indirectes de soutien aux médias du secteur privé (en France pour les journaux, en Italie pour certains radiodiffuseurs locaux). Parmi les pays étudiés, la France arrive au quatrième rang et l'Italie au cinquième pour ce qui est du niveau total d'interventions, après la Finlande, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Concernant la France, ce classement serait certainement différent si l'on prenait en compte la seule presse écrite, fortement aidée.

² L'une porte principalement sur la santé du secteur et ses modes de distribution : « La situation de la presse quotidienne dans quatre pays européens : Allemagne, Espagne, Royaume-Uni et Suède » - inspection générale des finances (Mme Cécilia Berthaud et M. Vincent Menuet) – Novembre 2008. L'autre est plus récente et porte plutôt sur les politiques publiques : Public Support for the Media – A six country overview of Direct and Indirect Subsidies / R.K. Nielsen with G. Linnebank – Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford - August 2011; cette étude dépasse le cadre des aides à la presse et s'intéresse plus généralement aux politiques d'aide aux médias.

Enfin, les États-Unis constituent un cas à part, avec un modèle que l'on pourrait qualifier de minimaliste, alliant de faibles niveaux de soutien aux médias audiovisuels de service public et un faible niveau d'aides indirectes à la presse privée.

Une analyse plus complète des aides à la presse à l'étranger, réalisée par la DGMIC, est présentée en annexe n° 4.

B - Une pluralité d'objectifs

1 - Le fondement traditionnel des aides à la presse : la préservation du pluralisme

La politique d'aide à la presse trouve son fondement dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. »

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a reconnu à plusieurs reprises le fondement constitutionnel de cette politique publique, et plus particulièrement celui de l'objectif de préservation, et même de développement, du pluralisme de la presse. En parallèle, la liberté d'expression ou de communication, dans l'acception retenue par le Conseil constitutionnel, recouvre non seulement la liberté des journalistes ou de ceux qui possèdent ou contrôlent des publications, mais aussi celle des lecteurs.

C'est sur le fondement de ces principes qu'ont été conçues, dès la Révolution française, les premières mesures d'aide à la presse. Le dispositif actuel de soutien à la presse comprend des aides historiques - l'aide au transport postal, le taux préférentiel de TVA et l'aide au transport par la SNCF – qui existaient déjà, sous des formes sensiblement différentes, au milieu du siècle dernier.

Ce même fondement explique l'apparition dans les années 1980 d'une autre forme de soutien : les *aides ciblées*. Elles concernent la presse d'information politique et générale (IPG) considérée comme prioritaire au regard de l'objectif de préservation du pluralisme. Deux aides destinées, d'une part, aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires et, d'autre part, aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faible ressource de petites annonces, ont été respectivement créées en 1986 et en 1989. Elles ont constitué l'amorce du recentrage des aides sur la presse d'information politique et générale. Cette politique s'est poursuivie avec

la création en 1993 d'une aide exceptionnelle pour les quotidiens d'information politique et générale puis, en 1997, avec l'instauration d'un ciblage de l'aide au transport postal sur ces mêmes titres.

« Conforter les conditions du pluralisme et de la diversité de la presse » reste l'un des objectifs stratégiques de la politique conduite par le ministère de la culture et de la communication.

2 - La diversification des objectifs et des modes d'intervention

Les aides à la presse répondent à deux autres objectifs stratégiques mentionnés dans les documents budgétaires annuels : soutenir le développement économique de la presse écrite et favoriser sa modernisation.

Ces objectifs prennent une importance nouvelle dans un contexte de crise de la presse écrite qui se caractérise par la chute des ventes, l'irruption des technologies numériques et par l'évolution des pratiques et des attentes des lecteurs.

Ces changements ont conduit l'État, au tournant des années 2000, à compléter ses modes d'intervention avec l'apparition et le développement d'aides aux projets, qui répondent principalement à la volonté d'aider le secteur à opérer sa mutation et à retrouver un équilibre économique. Ces aides ont été gérées, dès l'origine, dans le cadre de fonds : le fonds d'aide à la modernisation de la presse (FDM) créé en 1999, le fonds presse-multimédia, puis le fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse (SPEL) créé en 2004, l'aide aux diffuseurs de presse en 2004, l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne en 2004, l'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger, également en 2004.

La diversification des objectifs et modalités d'intervention de l'État a conduit à une accumulation de dispositifs de soutien, en particulier au cours de la décennie 2000, les suppressions étant beaucoup plus rares que les créations, et par une complexité croissante de cette politique publique. Le plan exceptionnel de soutien mis en œuvre de 2009 à 2011 n'a pas, bien au contraire, contribué à simplifier ce panorama.

C - Un ensemble d'aides indirectes anciennes

Si l'existence d'un taux préférentiel de TVA constitue, en France comme à l'étranger, le socle de la politique d'aide à la presse, celle-ci est complétée par diverses autres mesures fiscales, le plus souvent anciennes, reconduites sans véritable examen de leur pertinence et dont le coût est souvent mal identifié.

1 - Une mesure générale : le taux « super réduit » de TVA à 2,1 %

a) Une aide historique, socle des aides à la presse en France comme dans la plupart des pays comparables

Le taux préférentiel de TVA constitue une aide à la presse ancienne, puisqu'une loi du 31 juillet 1920 exemptait alors de la taxe sur le chiffre d'affaires (ancêtre de la TVA) les entreprises de journaux sous certaines conditions. Ce régime a été maintenu avec la création de la TVA en 1954 et même étendu aux ventes de publications périodiques et aux agences de presse, ainsi qu'aux fournisseurs des entreprises de presse.

Alors que la loi du 29 décembre 1976 relative au régime fiscal de la presse avait mis fin à ces exonérations et introduit un taux de TVA différencié, de 2,1 % pour les quotidiens et publications assimilées et de 4 % pour les autres publications agréées, une loi du 27 décembre 1977 est venue peu après étendre le bénéfice du taux de 2,1 % aux hebdomadaires politiques nationaux et la loi de finances pour 1989 à l'ensemble des publications agréées.

Depuis lors, le taux de 2,1 % s'applique aux ventes, commissions et courtage concernant les publications de presse, au moins trimestrielles, payantes et imprimées. Certaines publications gratuites (publications politiques, syndicales, mutualistes, associatives, scolaires ou relatives aux anciens combattants) bénéficient également de ce régime.

Ce taux, particulièrement favorable, est limité à quelques produits et services comme les médicaments remboursables par la sécurité sociale. Dans le secteur culturel, si la billetterie des 140 premières représentations théâtrales d'œuvres, dans certaines conditions, bénéficie aussi du taux à 2,1 %, le livre est soumis au taux de 5,5 % et le disque au taux de 19,6 %.

En revanche, la presse en ligne, apparue ces dernières années, ne bénéficie pas de ce régime « historique » favorable et est donc assujettie

au taux « normal » de 19,6 %³. Il en est de même des recettes de publicité des titres de presse, qu'il s'agisse de la presse écrite traditionnelle ou de la presse en ligne. Enfin, les agences de presse sont assujetties à un taux différent, le taux réduit de 5,5 %.

L'existence de taux de TVA préférentiels n'est pas une spécificité française. Elle constitue au contraire la forme d'aide à la presse la plus répandue à l'étranger. Elle est, dans la plupart des États membres de l'Union européenne, l'un des instruments d'aide à la presse, voire le seul. Une analyse comparative réalisée par la direction générale des médias et des industries culturelles montre que, pour les quotidiens, le taux de TVA varie de 0 % à 8 % dans la plupart des pays. Le constat est très proche pour les périodiques. On peut donc considérer que le taux préférentiel de TVA, voire l'absence de taxation, constitue le socle de la plupart des politiques d'aide à la presse, complété ou non, et à des degrés divers, par d'autres aides indirectes ou directes.

b) Une aide indirecte à la presse

La prise en compte du taux « super réduit » de TVA au titre des aides à la presse est généralement contestée par les professionnels du secteur, notamment les éditeurs de presse, bien que cette mesure soit mentionnée chaque année dans les documents budgétaires relatifs au programme 180 « Presse ». Ils estiment qu'il ne s'agit pas d'une aide à la presse mais d'une aide aux lecteurs.

S'il est exact que les éditeurs de presse ne sont pas les bénéficiaires directs de cette mesure, la TVA étant de fait répercutée sur les acheteurs de la presse, cette mesure n'en demeure pas moins un levier majeur dont dispose l'État pour contribuer au développement de la diffusion de la presse en abaissant le coût final de la presse pour les lecteurs. Il n'est donc pas illégitime de considérer cette mesure comme un soutien indirect au secteur de la presse.

c) Une mesure ouverte à un nombre élevé de titres

Le bénéfice du taux de TVA à 2,1 % est lié à l'octroi d'un agrément par une commission administrative, la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), qui constitue le point d'entrée dans ce qui est communément appelé le « régime économique général de la presse », défini dans des termes comparables par le code général des impôts et par le code des postes et des communications électroniques. Ce

³ La question de l'alignement du taux de TVA applicable à la presse en ligne sur celui applicable au reste de la presse est examinée dans le chapitre II.

régime ouvre droit à un certain nombre d'aides dont la principale, outre le taux « super réduit » de TVA, est l'aide au transport postal.

Rôle de la commission paritaire des publications et des agences de presse

La commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP) est régie par le décret n° 97-1065 modifié du 20 novembre 1997. Dans le domaine des publications imprimées, elle est chargée, en qualité d'organisme paritaire consultatif :

- de donner un avis sur l'application aux journaux et écrits périodiques des textes législatifs ou réglementaires prévoyant des allègements en faveur de la presse en matière de taxes fiscales et de tarifs postaux ;
- de faire des propositions pour l'inscription sur la liste des organismes constituant des agences de presse ;
- de la reconnaissance des services de presse en ligne depuis 2009.

Les conditions légales d'octroi de cet agrément sont assez peu restrictives de sorte que de nombreux titres de presse l'obtiennent. En juin 2012, 8 799 publications⁴ étaient enregistrées auprès de la commission paritaire des publications et des agences de presse, dont 5 093 publications émanent de sociétés éditrices de presse. Le taux préférentiel de TVA est donc une mesure de portée générale en faveur du secteur de la presse.

d) Un coût élevé, au montant affiché variable selon les modalités d'évaluation

S'agissant du programme 180 - *Presse* comme des autres programmes du budget général de l'État, les documents budgétaires proposent une présentation assez sommaire du coût des mesures fiscales. Elle se résume en un tableau, dans les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP), indiquant le nombre approximatif de bénéficiaires et le coût prévisionnel ou effectif de la mesure pour l'État. Le PAP 2013 mentionne 1 800 entreprises bénéficiaires en 2011.

Le coût de cette mesure fiscale est traditionnellement évalué par l'État en comparant l'imposition des publications de presse au taux de 2,1 % à un assujettissement au taux « réduit » de TVA (actuellement à 5,5 %). On peut constater une stabilité du coût de la mesure entre 2001 et 2011 à un niveau compris entre 190 et 205 M€, qui en fait le dispositif d'aide à la presse le plus coûteux après l'aide au transport postal.

⁴ Source : direction générale des médias et des industries culturelles.

Les caractéristiques mêmes de ce mode d'évaluation expliquent certaines variations récentes du coût estimé de la mesure dans les documents budgétaires. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2012, l'augmentation du taux « réduit » à 7 % s'était traduite par une augmentation mécanique de ce coût à 265 M€. La perspective de ramener ce taux à 5 % conduira pour 2014 à une évaluation plus basse, que la direction de la législation fiscale (DLF) estime à 160 M€.

Si les documents budgétaires ont fait le choix d'un rapprochement avec le taux réduit de TVA, une autre présentation du coût annuel de cette mesure aurait pu amener à mesurer le manque à gagner pour l'État par rapport au taux « normal » à 19,6 % ; celui-ci serait alors beaucoup plus élevé, de l'ordre d'1 Md€.

2 - Une exonération de contribution économique territoriale au coût indéterminé

a) Une mesure ancienne reconduite en 2010

Cette mesure régie par l'article 1458 du code général des impôts, prévoit l'exonération de contribution économique territoriale (CET) pour toutes les publications de presse, les sociétés coopératives de messageries de presse et les sociétés dont le capital est détenu majoritairement par des sociétés coopératives de messageries de presse qui leur confient l'exécution d'opérations de groupage et de distribution, les agences de presse ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 1995, les correspondants locaux de presse régionale ou départementale. Les services de presse en ligne reconnus par la commission paritaire des publications et des agences de presse sont également exonérés de CET.

Si la CET n'est en vigueur que depuis le 1^{er} janvier 2010, cette mesure d'exonération est très ancienne puisqu'elle s'appliquait auparavant aux régimes de la taxe professionnelle et de la patente. Elle a été reconduite, de même que les exonérations applicables à d'autres secteurs professionnels, sans réexamen particulier de sa pertinence.

Cette mesure est complétée par une autre mesure portant sur la CET : un abattement sur la base imposable à la « cotisation foncière des entreprises » des diffuseurs de presse (art. 1469 A quater du code général des impôts). Son coût annuel, inférieur à 1 M€, selon les estimations de la direction générale des finances publiques (DGFIP), est donc marginal par rapport à la mesure d'exonération.

b) L'absence de chiffrage de l'exonération de CET

Le ministère de la culture et de la communication ne possède aucune information récente sur le coût de la mesure d'exonération, de même que la DGFIP, qui expliquait en 2012, en réponse à une demande de la Cour, que : « les activités bénéficiant des dispositifs codifiés aux articles 1458 et 1586 ter du CGI étant totalement exonérées de CET, la DGFIP confirme qu'elle ne dispose d'aucune information sur les bases qui auraient pu être imposées. »

A défaut d'une estimation récente, les tentatives d'approche du coût de cette mesure à partir de données plus anciennes sont peu concluantes. Celles qui ont été réalisées à partir de données de 2003 fournies par le ministère chargé des finances à la commission de réforme de la taxe professionnelle (régime antérieur à celui de la CET) ne peuvent conduire à un chiffrage fiable. Pour sa part, la mission sur l'efficacité des aides à la presse (décembre 2009), de MM. Mettling et Lubek de l'inspection générale des finances, expliquait qu'elle n'avait pu obtenir d'informations précises sur l'exonération de taxe professionnelle ; elle se bornait à se référer à une évaluation de 200 M€ précédemment publiée dont la source n'a pu être retrouvée.

Il paraît donc nécessaire de disposer rapidement, à défaut d'une estimation précise, d'un ordre de grandeur du coût de cette mesure d'exonération et des modalités de sa prise en charge.

3 - Un abattement fiscal aux justifications incertaines bénéficiant aux journalistes et aux entreprises de presse*a) Une mesure ancienne réformée en 1998 et reconduite depuis lors*

L'abattement pour frais professionnels dont bénéficient les journalistes est également une mesure ancienne qui trouve son origine dans les années 1930. Ceux-ci faisaient partie d'une liste de 110 professions ayant des frais professionnels importants justifiant alors un abattement supplémentaire de 30 % de leur impôt sur le revenu. Après avoir été supprimé en 1996 pour toutes les professions concernées, des négociations avec la profession de journaliste ont conduit en 1998 à l'adoption d'un nouveau dispositif prévoyant un abattement non plus proportionnel aux revenus mais d'un montant fixe (50 000 F, soit 7 650 €), qui n'a pas été revalorisé depuis lors.

La mesure actuelle est prévue par la loi de finances rectificative pour 1998 (loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998) et précisée par une instruction du 24 juin 1999. La rémunération des journalistes, rédacteurs,

photographes, directeurs de journaux et critiques dramatiques et musicaux est considérée, à concurrence de 7 650 €, comme représentative d'une allocation pour frais d'emploi utilisée conformément à son objet et, à ce titre, exonérée de plein droit d'impôt sur le revenu. Cette somme peut donc être déduite des revenus déclarés.

Contrairement à la déduction de droit commun des frais professionnels réels à hauteur de 30 %, l'abattement s'applique de plein droit, sans que les intéressés soient tenus de justifier de l'affectation effective de leur rémunération au paiement de frais professionnels à due concurrence. Elle n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un contrôle de la part de l'administration fiscale. Elle se cumule avec la déduction forfaitaire de droit commun de 10 % qui couvre les dépenses professionnelles courantes des salariés.

Sur la base du salaire mensuel moyen brut des journalistes⁵ de 3 775 € pour les journalistes en contrat à durée indéterminée (CDI) et de 2 280 € pour les pigistes, l'avantage fiscal selon les barèmes de l'impôt pour 2013 peut être estimé à⁶ :

- 1 850 € pour un journaliste en CDI célibataire sans enfant ;
- 1 000 € pour un journaliste en CDI célibataire avec deux enfants à charge ;
- 1 250 € pour un journaliste pigiste célibataire sans enfant ;
- 130 € pour un journaliste pigiste célibataire avec deux enfants à charge.

b) Des justifications incertaines

Trois arguments sont traditionnellement avancés pour justifier la mesure :

- le faible niveau de remboursement des frais professionnels par les entreprises de presse ;
- la volonté de protéger les sources des journalistes, la confidentialité de celles-ci ne leur permettant pas d'exercer aisément l'option pour le régime de déduction des frais professionnels réels et justifiés ;
- la faiblesse de la rémunération des journalistes compte tenu de leur niveau d'études.

⁵ Source : Observatoire des métiers de la presse, Observatoire des métiers de l'audiovisuel et AFDAS « Les journalistes encartés en 2011 ».

⁶ Sur la base du salaire moyen brut multiplié par 12 mois avec application de la déduction de droit commun de 10 %.

En ce qui concerne le premier argument, il n'a pu être conduit d'analyse particulière auprès de la profession dans le cadre de la présente enquête. Néanmoins, il est peu probable que les pratiques qui avaient cours il y a encore quelques décennies en matière de remboursement des frais professionnels par les entreprises de presse soient encore d'application générale de nos jours.

Le deuxième argument, avancé par l'administration, suppose que les frais imputables à l'activation des sources soient systématiquement pris en charge par les journalistes et non par les entreprises de presse, et qu'il en aille ainsi pour les quelque 37 000 journalistes, tous médias confondus (25 000 pour la presse écrite), ce qui apparaît également peu probable. En tout état de cause, le coût global de la mesure apparaît disproportionné par rapport à cet objectif particulier.

S'agissant du troisième argument, même si les données portant sur les journalistes titulaires de la carte professionnelle font apparaître une rémunération moyenne et médiane assez variable selon leur statut, en contrat à durée indéterminée (CDI), pigiste ou en contrat à durée déterminée (CDD), ces rémunérations paraissent, toutefois, assez proches des salaires moyens mensuels en 2010 de l'ensemble des salariés selon les statistiques de l'INSEE et déclarations annuelles de données sociales (DADS).

Tableau n° 1 : rémunération mensuelle des journalistes de la presse écrite en 2011

	CDI		Pigistes		CDD	
	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Rémunération en €	3 775	3 348	2 179	1 853	2 446	2 200

Source : « Les journalistes encartés en 2011 »

Par ailleurs, les rémunérations de la profession⁷ n'ont pas connu de dégradation notable en euros constants sur la période 2000-2011 :

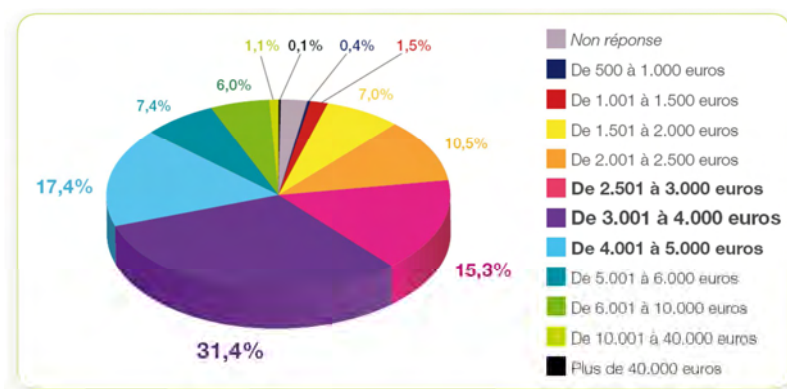
- pour les journalistes en contrat à durée indéterminée (environ 74 % des journalistes en 2011), la rémunération a progressé de 27,5 % en euros courants et de 5,3 % en euros constants ;

⁷ À partir des données publiées dans « Les journalistes encartés en 2011 » - Étude statistiques des données fournies par la commission de la carte d'identité des journalistes professionnels – Observatoire des métiers de la presse, Observatoire des métiers de l'audiovisuel et AFDAS.

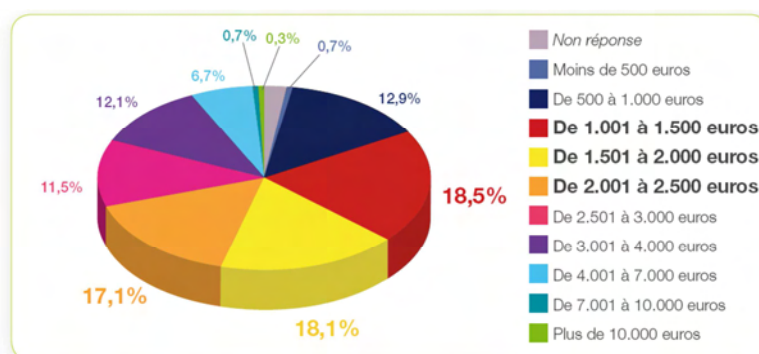
- pour les journalistes pigistes (environ 16,5 % des journalistes en 2011), la rémunération a progressé de 21,3 % en euros courants et est stable en euros constants.

Si la profession de journaliste ne semble donc pas, en moyenne, défavorisée d'un point de vue salarial, la situation des journalistes pigistes ou en contrat à durée déterminée, en particulier des jeunes journalistes, pourrait conduire à nuancer sensiblement ce constat. On observe en outre une forte dispersion des salaires, chez les journalistes (tous médias confondus) en contrat à durée indéterminée mais aussi chez les pigistes, comme le montrent les deux graphiques suivants.

Graphique n° 1 : répartition des journalistes en CDI selon le salaire mensuel brut moyen en 2011 (en %)



Graphique n° 2 : répartition des journalistes pigistes selon les revenus mensuels moyens en 2011 (en %)



Source : « Les journalistes encartés en 2011 »

D'une manière générale, le principe même d'une compensation par l'État d'éventuelles lacunes en matière de remboursements de frais professionnels ou d'un niveau jugé insuffisant de rémunération au sein d'un secteur professionnel peut prêter à discussion. Des disparités analogues sont susceptibles de se rencontrer dans beaucoup d'autres secteurs professionnels.

Ne faisant pas l'objet d'une modulation en fonction du niveau de rémunération, la mesure fiscale concernée apparaît aussi discutable du point de vue de l'égalité des contribuables devant l'impôt.

Dans les faits, il s'agit aussi d'un soutien indirect au secteur de la presse, et plus particulièrement aux éditeurs de presse, dès lors que la mesure tend à réduire la pression sur les salaires dont ils sont susceptibles de faire l'objet de la part de leurs employés.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2013 au Sénat, le ministre délégué au budget confirmait cette analyse à l'occasion de l'examen d'amendements tendant à réduire cet avantage fiscal : « En apparence, [cette mesure] vise à avantager une profession. En réalité, son objectif est d'aider les entreprises de presse, entreprises industrielles qui rencontrent, on le sait, d'extraordinaires difficultés [...] ».

c) Un coût estimé à 60 M€

Le coût de cette mesure n'est pas mentionné dans les documents budgétaires annuels et ne fait pas l'objet d'une mention dans le fascicule « Évaluation des voies et moyens, tome II dépenses fiscales » des projets de lois de finances initiales, s'agissant d'une simple modalité de calcul de l'impôt. Il n'est pas non plus mentionné comme une aide à la presse dans le projet annuel de performances du programme 180 - *Presse*, étant considéré par l'administration comme une mesure concernant les journalistes en tant que contribuables et non comme une aide à la presse destinée à soutenir les entreprises de presse. Dans le cas contraire, il conviendrait de l'y faire figurer sur la base d'une estimation précise de la dépense fiscale qui fait défaut aujourd'hui.

La direction de la législation fiscale (DLF), saisie en mars 2013 par la direction générale des médias et des industries culturelles dans le cadre de la réflexion sur la refondation des aides à la presse, indique qu'elle « ne dispose pas directement de données spécifiques permettant d'isoler le coût de ce régime fiscal. En effet, les contribuables concernés doivent déclarer un revenu imposable diminué du montant forfaitaire autorisé. »

Elle présente néanmoins, dans ce même courrier, un ordre de grandeur du coût de cette mesure qu'elle estime à environ 60 M€ en tenant compte du montant à soustraire au revenu (7 650 €) et du nombre de journalistes (de l'ordre de 37 000 possesseurs de la carte de presse) et des caractéristiques générales de la profession de journaliste⁸.

En tant que mesure d'aide à la presse⁹, il serait préférable de recourir aux dispositifs d'aide à la presse existants plutôt qu'à un abattement sur l'impôt sur le revenu. En tout état de cause, ces interrogations plaident en faveur d'un réexamen des motifs qui sous-tendent la pérennisation éventuelle de cette mesure fiscale.

4 - Deux mesures fiscales en faveur de l'investissement dans les entreprises de presse à l'efficacité non avérée

a) Le problème récurrent de la sous-capitalisation des éditeurs de la presse française

Par rapport à d'autres pays comparables, la presse quotidienne française se caractérise par une absence de structuration capitalistique autour de grands groupes investis dans le domaine des multimédias. Cette situation peut s'expliquer par la crainte qu'ont eue les pouvoirs publics de voir se développer des pratiques contraires au pluralisme, et qui les a conduits à ajouter aux règles de droit commun un régime spécifique de limitation de la concentration¹⁰. De fait, si la presse régionale concentre

⁸ La direction de la législation fiscale relève, sur la base des données de la commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP) pour 2011 (« les journalistes encartés en 2011 »), que la proportion des journalistes pigistes et en contrat à durée déterminée s'élève à environ 20 %, que la part des hauts salaires (revenus bruts moyens supérieurs à 6 000 €) est d'environ 6 % et que celle des très hauts salaires (revenus bruts moyens supérieurs à 10 000 €) d'environ 10 %. Elle fait l'hypothèse qu'une moitié de la population des journalistes se voit appliquer un taux marginal d'imposition de 14 % et l'autre de 30 %.

⁹ En ce cas, elle doit être rapprochée des mesures d'exonération sociale (abattement sur l'assiette de la rémunération des journalistes dans la même limite que l'abattement fiscal, taux réduit de calcul de certaines cotisations assises sur la masse salariale des journalistes). Ces mesures sont mentionnées dans l'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale mais ne sont pas individualisées. Elles ne sont pas compensées par l'État mais constituent clairement des aides aux entreprises de presse.

¹⁰ Le régime spécifique a été instauré par la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication, chacune d'entre elles fixant des règles restrictives. Il interdit ainsi aux personnes visées de posséder, de contrôler ou d'éditer en location-gérance des quotidiens d'information politique et générale dont la diffusion totale serait supérieure à 30 % de la diffusion en France de l'ensemble des

progressivement autour de quelques groupes, ceux-ci sont, à ce jour, loin d'atteindre le seuil de 30 % fixé par la loi. Les titres de la presse quotidienne nationale, pour leur part, n'appartiennent à aucun groupe de presse ou multimédias majeur au plan européen ou international.

En termes économiques, la trop faible capitalisation des entreprises de presse françaises limite leur capacité de financer en propre leurs investissements. Cette situation affecte tout particulièrement la presse quotidienne qui doit faire face à une très forte mutation technologique, alors même que sa rentabilité est inférieure à celle de la presse magazine ou à celle d'autres médias.

b) Un nombre limité de bénéficiaires

Deux mesures fiscales rattachées au programme 180 - *Presse* dans les documents budgétaires annuels ont pour objet de répondre à cette faiblesse traditionnelle de la presse française :

- le régime des provisions pour les entreprises de presse, qui a déjà été prorogé à plusieurs reprises ;
- une réduction d'impôt en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés qui souscrivent au capital de sociétés de presse.

Ces deux mesures représentent des coûts budgétaires modestes, inférieurs à 1 M€ chacune, liés au nombre limité de bénéficiaires : en 2011 (selon le PAP 2013), on ne dénombrait respectivement que 76 et 50 bénéficiaires.

c) Une efficacité discutée

Au regard de leur coût budgétaire et du nombre réduit de bénéficiaires, l'utilité de ces mesures pose question. La direction générale des médias et des industries culturelles, interrogée par la Cour dans le cadre de la préparation de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2012 relative à la mission *Médias, livre et industries culturelles*, estime néanmoins qu'il s'agit de « dispositifs peu coûteux et qui jouent un rôle incitatif à l'investissement » et conclut qu'il paraît « prématuré de se prononcer sur le devenir de ces outils avant que le groupe de travail de réforme des aides à la presse ne remette ses conclusions à la ministre ».

Au cours de la contradiction avec la Cour, la direction de la législation fiscale a relevé que ce dispositif a déjà été jugé inutile (note

publications de cette nature. Il interdit aussi aux entreprises du secteur de se trouver dans plus de deux des trois situations qu'il énumère, cette règle s'appliquant à la fois au plan national et au plan local.

zéro) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 et présente plusieurs défauts :

- il est peu utilisé en raison de son ciblage sur un nombre limité d'entreprises ;
- il est peu incitatif ;
- il engendre des effets d'aubaine.

Si le faible niveau des capitaux propres de la presse française, en particulier de la presse quotidienne nationale, est un réel handicap, les mesures fiscales spécifiques existantes ne paraissent pas en mesure de contribuer efficacement à la résolution de ce problème récurrent. Dans le cadre de la politique de réduction des niches fiscales, leur maintien n'apparaît pas justifié.

D - Des aides directes très nombreuses

Les aides directes au secteur sont financées principalement sur les crédits du programme 180 - *Presse* géré par le ministère de la culture et de la communication, le dispositif étant complété par quelques aides financées sur des programmes d'autres ministères. Ceci donne un ensemble éclaté d'aides, que le plan de soutien mis en place de 2009 à 2011 n'a pas contribué à simplifier.

1 - Un ensemble éclaté et complexe d'aides directes

Le panorama actuel des aides directes fait apparaître une volonté de couvrir l'ensemble des préoccupations du secteur, ce qui se traduit, selon les années, par un dispositif d'environ une quinzaine d'aides classées en trois catégories dans les documents budgétaires.

a) Les aides à la diffusion

Elles constituent de loin la principale catégorie d'aides directes au regard de leur montant (308,4 M€ en loi de finances initiale pour 2013) et ont pour cible les deux formes principales de vente de la presse : la vente au numéro dans les points de vente et la vente par abonnement, cette dernière s'effectuant soit par transport postal, soit par portage.

En loi de finances initiale pour 2013, les aides à la diffusion comportaient quatre mesures :

- une aide au transport postal de la presse (sous-action 1.1 du programme 180), versée par l'État à La Poste afin de lui permettre

d'accorder des tarifs préférentiels à la presse (249,4 M€ en loi de finances initiale pour 2013) ;

La principale aide directe : l'aide au transport postal et l'accord tripartite de 2008 entre l'État, La Poste et les entreprises de presse

Le transport et la distribution de la presse constituent l'une des quatre missions de service public de La Poste définies par la loi, avec le service universel du courrier et des colis, l'accessibilité bancaire et la contribution à l'aménagement du territoire. L'aide au transport postal consiste en un ensemble de tarifs préférentiels accordés par La Poste au secteur de la presse, en contrepartie desquels l'opérateur reçoit une compensation financière de l'État.

Depuis une trentaine d'années, le dispositif repose, dans ses modalités concrètes, sur des accords tripartites entre l'État, La Poste et les éditeurs de presse, qui ont pour principal objet de répartir la charge financière afférente à ces tarifs préférentiels entre les trois parties prenantes. Les accords de juillet 2008 conclus pour la période 2009-2015 ont représenté une nouvelle étape vers une gestion plus saine du dispositif en prévoyant :

- une baisse globale de l'aide de l'État sur la période 2009-2015, de 242 M€ en 2009 à 180 M€ en 2015, soit une diminution de 62 M€ (- 25 %) ;

- une augmentation des tarifs de service public tenant compte de la spécificité de chaque famille de presse : une différenciation est ainsi faite entre la presse d'information politique et générale, au sein de laquelle les quotidiens à faibles ressources provenant de la publicité ou des petites annonces bénéficient d'un tarif encore plus avantageux, et les autres titres agréés, qui se voient appliquer une progression plus forte des tarifs jusqu'en 2015 ;

- l'établissement d'une offre tarifaire « universelle », distincte des tarifs de service public et destinée aux organes de presse qui ne peuvent ou ne veulent pas bénéficier du régime des aides à la presse et des tarifs de service public qu'il prévoit ;

- enfin, en contrepartie de la hausse progressive des tarifs de service public imposés au secteur de la presse au cours de la période 2009-2015, et grâce aux nouveaux efforts de productivité de l'opérateur, les accords prévoient la disparition du déficit d'exploitation au terme des accords (2015), La Poste étant en tout état de cause réputée faire sien tout éventuel déficit résiduel.

La Poste est aussi tenue, en tant que prestataire du service universel postal en France, de proposer une gamme de prestations commerciales de transport de la presse (appelée Publissimo) à un tarif, certes plus élevé que les tarifs préférentiels relevant de la mission de service public de transport postal de la presse, mais néanmoins accessible, proche de ses coûts, et validé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

- une *aide à l'acheminement de la presse par voie ferrée* (sous-action 1.2), versée par l'État à la SNCF afin de lui permettre, selon un schéma assez proche de l'aide au transport postal, de réduire le coût de cette forme de transport pour les titres de presse ; cette aide, créée en 1948, représente des montants beaucoup plus faibles que la précédente (4,5 M€ en loi de finances initiale pour 2013) ;
- deux aides au portage de la presse :
 - une *aide au portage de la presse* (sous-action 1-3) créée en 1998, renforcée et profondément modifiée en 2009, qui est versée aux titres de presse qui recourent à cette forme d'acheminement ; cette aide qui représentait des montants modestes avant 2009, de l'ordre de 8 M€, a vu son montant fortement augmenter en 2009 à 70 M€, puis baisser assez nettement à partir de 2012 (45 M€ en loi de finances initiale pour 2012 et 37,6 M€ en loi de finances initiale pour 2013) ;
 - une exonération de charges patronales qui concerne les professionnels chargés du portage : les vendeurs-colporteurs et les porteurs de presse (sous-action 1-4) ; cette mesure est estimée pour 2013 à 16,9 M€.

Deux autres mesures, qui sont classées comme des aides à la modernisation dans les documents budgétaires, sont en réalité des aides à la diffusion puisqu'elles concernent l'acheminement et la vente de la presse au numéro :

- *l'aide à la distribution de la presse quotidienne* (sous-action 3-2), créée en 2002, qui est versée aux quotidiens nationaux d'information politique et générale, mais qui est, dans les faits, reversée par ces derniers à la messagerie de presse Presstalis afin de contribuer à sa restructuration ; cette aide représente 18,9 M€ en loi de finances initiale pour 2013 ;
- une *aide à la modernisation des diffuseurs de presse* (sous-action 3-3), créée en 2004, versée aux points de vente porteurs de projets visant à la modernisation de l'espace de vente (mobiliier et équipements liés à la présentation de la presse) et à leur

informatisation ; elle représente 4 M€ en loi de finances initiale pour 2013.

b) Les aides au pluralisme

Les trois aides au pluralisme représentent des crédits assez modestes, 12 M€ en loi de finances initiale pour 2013, et sont destinées aux titres de la presse d'information politique et générale qui présentent une fragilité particulière. Fait caractéristique de la politique d'aide à la presse, marquée par une extension des dispositifs, la mesure initiale qui s'adressait à la presse quotidienne nationale, a été rapidement complétée par un deuxième en faveur de la presse quotidienne régionale et départementale, puis un troisième en faveur de la presse hebdomadaire régionale :

- le *fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires* (sous-action 2-1) a été créé en 1986. Doté de 9,2 M€ en loi de finances initiale pour 2013, il a pour objet de soutenir, d'une part, les titres qui bénéficient structurellement de recettes publicitaires faibles compte tenu de leur positionnement éditorial, et d'autre part, les titres qui traversent de façon conjoncturelle des difficultés financières. Le bénéfice de cette aide ouvre droit aussi à des avantages tout aussi importants, en particulier des tarifs très avantageux de transport postal ainsi qu'une aide accrue au portage.

Les bénéficiaires de cette aide sont très peu nombreux : les quotidiens *La Croix*, *L'Humanité* et *France-Soir*, jusqu'à sa disparition, et, depuis 2008, *Libération* et *Présent*. Plusieurs quotidiens à destination des enfants et adolescents sont également aidés dans des proportions moindres : *Mon Quotidien*, *Le Petit Quotidien*, *L'Actu* ;

- le *fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces* (sous-action 2-2), créé en 1989, concernait 18 publications en 2012 pour un montant supérieur à 1,3 M€, soit une aide moyenne de 87 733 €. Il est doté en loi de finances initiale pour 2013 de 1,4 M€ ;
- le *fonds en faveur de la presse hebdomadaire d'information politique et générale régionale* (sous-action 2-3), créé en 2004, représente un coût de 1,4 M€ en 2013, comme le précédent fonds. Il concerne chaque année un nombre élevé de publications, de l'ordre de 200, pour un montant moyen attribué d'environ 6 700 €.

c) Les aides à la modernisation

L'objectif des aides à la modernisation qui ont été progressivement mises en œuvre depuis 2004, est d'accompagner les projets des entreprises dans leur processus de modernisation technologique et sociale. Ces aides poursuivent des objectifs complémentaires.

Les aides mises en œuvre par le *fonds de modernisation de la presse* (FDM) viennent financer des projets liés à la diminution des coûts de fabrication des journaux, à la modernisation des rédactions et au développement du lectorat, notamment en direction des jeunes.

Les aides mises en œuvre par le *fonds d'aide au développement des services de presse en ligne* (SPEL) portent sur le développement de la presse sur support numérique, les financements publics comprenant à la fois des contributions aux investissements et la prise en charge partielle des dépenses de fonctionnement qui y sont liées.

Enfin, celles mises en œuvre par le *fonds d'aide à la modernisation sociale*, (sous-action n° 3-1) constituent des mesures d'accompagnement en faveur des salariés concernés par la restructuration des imprimeries de presse. Ce fonds est doté de 18,4 M€ en loi de finances initiale pour 2013.

Ce dispositif a été réorganisé en avril 2012 avec la création du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) qui a fusionné les fonds FDM et SPEL. Ce nouveau fonds (sous-action n° 3-4) est doté en loi de finances initiale pour 2013 de 33,9 M€.

Enfin, le dispositif d'aides directes à la modernisation est complété par des crédits du programme 103 - *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* géré par le ministère chargé du travail. 19,5 M€ étaient ouverts en 2013 au titre du plan « IMPRIME » en faveur de la modernisation sociale du secteur de la presse.

Un tableau récapitulatif des crédits d'aide à la presse ouverts et consommés au titre des programmes 180 et 134 sur la période 2006-2013 est donné en annexe n°3.

Ce panorama des aides directes montre leur très grande diversité due :

- au degré d'ancienneté des dispositifs ;
- à leur montant, très élevé pour le transport postal, moindre pour toutes les autres aides ;
- au nombre de bénéficiaires des aides qui explique pour l'essentiel leur coût plus ou moins élevé : alors que l'aide au transport postal bénéficie à près de 7 000 titres, l'aide au portage ne bénéficie qu'à la

presse d'information politique et générale (soit au plus de l'ordre de 400 titres) et l'aide à la distribution de la presse quotidienne à une dizaine de titres ;

- à la nature des bénéficiaires, soit les titres de presse, soit certains opérateurs du système de la diffusion de la presse (La Poste, la SNCF, les points de vente), soit indirectement un opérateur (Presstalis) par l'intermédiaire d'une aide à des titres de presse.

La complexité de ce dispositif explique les deux défauts majeurs de la politique d'aides à la presse : l'absence de cohérence globale et, partant, la difficulté de son pilotage.

2 - Le plan triennal 2009-2011, une occasion manquée pour simplifier le dispositif

Les états généraux de la presse écrite organisés d'octobre 2008 à janvier 2009 à l'initiative du Gouvernement ont formulé diverses recommandations visant à aider le secteur à aborder les défis de l'avenir et à surmonter la crise.

Sur la base de celles-ci, le Président de la République a annoncé la mise en œuvre d'un plan triennal d'aide à la presse pour la période 2009 à 2011 qui a conduit au doublement du montant global des aides directes du programme 180 - *Presse* en faveur de la presse écrite et à l'adoption de nouvelles mesures qui ont complété le dispositif existant. En raison des moyens supplémentaires apportés, ces mesures se sont ajoutées aux précédentes plus qu'elles ne les ont remplacées. Il en est résulté un panorama encore plus complexe des aides directes à la presse.

S'agissant du soutien de la vente au numéro, l'aide à la modernisation des diffuseurs a été renforcée et des aides exceptionnelles d'urgence leur ont été accordées. S'agissant du portage de la presse, la dotation du fonds d'aide au portage a été fortement augmentée (70 M€ à compter de 2009, contre 8 M€ en 2008) et son périmètre étendu à tous les journaux d'information politique et générale ainsi qu'aux journaux sportifs généralistes. Une mesure d'exonération de cotisations sociales a par ailleurs été instituée pour accompagner le développement du portage.

D'autres mesures ont concerné le développement de la presse sur support numérique, avec notamment la reconnaissance d'un statut d'éditeur en ligne et la mise en place du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne. Une augmentation des crédits accordés au fonds de modernisation de la presse est également intervenue pour financer l'opération « Mon journal offert » qui a consisté à proposer à

tout jeune de 18 à 24 ans un abonnement hebdomadaire gratuit d'un an à un journal quotidien de son choix.

II - La forte et coûteuse dépendance du secteur aux aides de l'État

L'ancienneté et les montants élevés de la politique d'aide à la presse ont eu pour effet d'en faire une contribution essentielle au financement du secteur de la presse écrite, qu'il s'agisse des titres de presse ou de certains de ses acteurs, notamment l'Agence France-Presse (AFP) dont les relations avec l'État sont engagées actuellement dans un processus de clarification.

Cette situation de dépendance s'accroît dans la période de crise aigüe que rencontre la presse écrite depuis cinq ans. Elle rend d'autant plus difficile la réduction des crédits consacrés à cette politique par l'État après l'effort exceptionnel consenti dans le cadre du plan d'aide 2009-2011.

A - Un secteur fortement soutenu

La politique de soutien de l'État à la presse écrite est devenue une composante essentielle du fonctionnement du secteur, qu'il s'agisse des éditeurs de presse ou d'autres acteurs majeurs.

1 - L'importance des aides pour les titres de la presse écrite

a) Les aides rapportées au chiffre d'affaires de la presse

La mesure de la place prise par les aides de l'État dans les comptes des titres de presse ou des éditeurs nécessite une analyse spécifique qui ne pouvait être conduite dans le cadre de la présente enquête. En tout état de cause, selon les hypothèses retenues sur le périmètre des aides à la presse, celles-ci représentent entre 7,5 % et 11 % du chiffre d'affaires global des éditeurs de presse.

b) L'aide globale de l'État à chaque exemplaire diffusé

L'éclatement de la politique d'aide à la presse en un grand nombre de dispositifs rend difficile la mesure du soutien global apporté par l'État à chaque titre. Ce soutien se caractérise traditionnellement par une absence de transparence à laquelle le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012

relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse tente de remédier, à ce stade, de manière encore très partielle.

Dans la perspective de la signature de conventions pluriannuelles avec les principaux titres de presse et de la publication annuelle du montant des aides allouées à chacun d'entre eux, la direction générale des médias et des industries culturelles a identifié les titres ayant bénéficié d'un montant d'aide supérieur à 1,5 M€ en moyenne sur la période 2009-2011. Les aides prises en compte sont l'ensemble des aides directes susceptibles d'être rattachées à un titre de presse¹¹. Bien qu'il s'agisse d'aides de nature différente, certaines étant attribuées directement aux éditeurs de presse, d'autres à des tiers comme La Poste ou la SNCF (mais avec une identification sur une base objective¹² des dépenses imputables à chaque titre), cette présentation permet de mieux appréhender la contribution globale de l'État à chaque titre et de surmonter l'écueil habituel d'une analyse parcellaire, aide par aide.

Le montant annuel de ces aides a été rapproché par la Cour des chiffres de la diffusion annuelle totale en 2009, 2010 et 2011 publiés par l'ODJ (Association pour le contrôle de la diffusion des médias) qui proviennent de déclarations de diffusion sur l'honneur des titres de presse ou de procès-verbaux de contrôle, afin de déterminer le montant de l'aide par exemplaire diffusé.

Même s'il s'agit d'une simple approche - les aides indirectes telles que le taux « super réduit » de TVA n'étant pas prises en compte -, il ressort du tableau ci-après que les quotidiens nationaux d'information politique et générale (IPG) et la presse magazine IPG (*News*) sont les catégories de titres les plus aidées.

Parmi ces titres, ceux qui sont éligibles aux aides au pluralisme, notamment les titres à faibles ressources publicitaires, sont les principaux bénéficiaires des aides à la presse : *L'Humanité* avec une aide représentant 48 centimes d'euro par exemplaire diffusé et, à un degré moindre, *La Croix* et *Libération*, avec respectivement 32 et 27 centimes par exemplaire. Rapportées à l'exemplaire diffusé, les aides à la presse quotidienne régionale sont, sauf exceptions, d'un niveau moindre, de 4 à 7 centimes selon les titres.

¹¹ Les aides au pluralisme, l'aide au transport par la SNCF, l'aide au portage de la presse, les aides du FDM, les aides du SPEL, l'aide à la distribution, l'aide à la presse hebdomadaire et régionale, l'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger et les aides du fonds stratégique pour le développement de la presse.

¹² Généralement le nombre d'exemplaires diffusé ou transporté.

Enfin, les magazines de télévision apparaissent particulièrement aidés : les principaux titres bénéficient d'une aide par exemplaire qui varie entre 4 et 10 centimes.

Plus généralement, il ressort que les aides à la presse, hors mesures fiscales, représentent des montants significatifs pour chaque exemplaire diffusé.

Tableau n° 2 : estimation du montant des aides à la presse, hors aides indirectes, par exemplaire diffusé (par montant décroissant)

Titre de presse	Montant annuel de subventions (moyenne sur la période 2009-2011) - En €	Diffusion totale France + Etranger (moyenne annuelle sur la période 2009-2011)	Montant subvention / exemplaire diffusé (moyenne sur la période 2009-2011) - En centimes
MONDE (LE)	18 465 277	97 809 817	19
FIGARO (LE)	17 217 154	101 343 030	17
QUEST FRANCE	15 784 440	258 956 732	6
CROIX (LA)	9 988 388	31 656 889	32
LIBERATION	9 908 617	36 533 590	27
TELERAMA	9 411 822	31 935 825	29
AUJOURD'HUI EN FRANCE	9 331 562	61 786 183	15
NOUVEL OBSERVATEUR (LE)	7 800 161	27 071 314	29
TELE 7 JOURS	7 279 547	76 126 212	10
HUMANITE (L')	6 761 434	14 219 917	48
SUD OUEST	6 260 812	106 720 006	6
EXPRESS (L')	6 232 242	27 395 244	23
NOUVELLE REPUBLIQUE DU CENTRE	5 645 242	61 530 368	9
VOIX DU NORD (LA)	5 445 430	95 019 897	6
PARIS MATCH	5 151 418	35 760 764	14
DEPECHE DU MIDI (LA)	5 014 820	68 764 053	7
ECHOS (LES)	4 513 559	30 785 702	15
POINT (LE)	4 501 245	22 151 130	20
DAUPHINE LIBERE (LE)	4 464 330	90 178 748	5
TELE STAR	4 451 357	60 578 404	7
TELE LOISIRS	4 390 415	56 121 753	8
DERNIERES NOUVELLES D'ALSACE (LES)	4 035 733	60 618 655	7
PROGRES (LE)	3 868 585	81 019 183	5
PETIT QUOTIDIEN (LE)	3 800 067	ND	ND
PARISIEN (LE)	3 681 247	102 203 217	4
TELE Z	3 669 232	81 667 765	4
TÉLÉGRAMME	3 555 598	73 217 679	5
ELLE	3 413 233	21 290 708	16
TELECABLE SATELLITE HEBDO	3 390 880	32 635 825	10
MONTAGNE (LA)	3 216 097	67 572 258	5
MON QUOTIDIEN	3 139 538	ND	ND
EST REPUBLICAIN (L')	2 999 986	56 860 210	5
PELERIN	2 849 399	12 037 997	24
PROVENCE (LA)	2 783 573	50 424 722	6
FEMME ACTUELLE	2 749 581	49 857 491	6
NICE-MATIN	2 727 086	38 638 289	7
CHALLENGES - LE NEWS DE L'ÉCONOMIE	2 384 145	10 810 088	22
MIDI LIBRE	2 247 553	53 377 189	4
TELE POCHE	1 881 812	28 912 604	7
COURRIER DE L'OUEST	1 853 381	35 940 335	5

Source : Cour des comptes

2 - L'accroissement constant de l'aide aux acteurs en difficulté du secteur de la distribution au numéro

Depuis une dizaine d'années, et plus encore depuis 2009, la dégradation du système de distribution de la presse a conduit l'État à accroître son aide, d'une part, à la principale messagerie de presse, la société Presstalis, d'autre part, aux diffuseurs de presse (marchands de journaux).

a) L'État, partenaire déterminant des plans de restructuration successifs de Presstalis

Alors qu'elle avait été instaurée en avril 2002 pour une durée limitée à trois ans, l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale a été pérennisée dès 2004.

S'il s'agit en principe d'une aide destinée aux seuls quotidiens nationaux d'information politique et générale, de langue française, paraissant au moins cinq fois par semaine et agréés par la commission paritaire des publications et des agences de presse - neuf quotidiens en ayant bénéficié en 2011 -, le bénéficiaire final de cette aide est en réalité les Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP), devenues Presstalis en 2009. Ceci tient d'abord au ciblage de cette aide sur la presse quotidienne nationale qui n'est distribuée que par le réseau de cette messagerie, mais aussi au fait que la subvention de l'État est reversée par les titres bénéficiaires à Presstalis selon des modalités complexes.

Les documents budgétaires relatifs au programme 180 - *Presse* ne cachent pas que cette aide a, depuis l'origine, pour objectif d'accompagner les plans successifs de modernisation mis en œuvre par Presstalis, en couvrant une partie des surcoûts spécifiques occasionnés par le traitement des quotidiens nationaux d'information politique et générale. Il s'agit donc d'une aide destinée autant à la presse quotidienne nationale qui, sans elle, se verrait appliquer par Presstalis un coût de prestation supérieur, qu'à cette messagerie de presse.

Alors que cette aide s'est située à un niveau assez stable au cours de la période 2002 à 2009 (autour de 12 M€, avec une baisse ponctuelle à 8 M€ en 2006 et 2007), les graves difficultés rencontrées par Presstalis se sont traduites par une très forte hausse des dépenses en 2010 qui ont atteint 45 M€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement¹³.

¹³ Aux 12 M€ prévus en loi de finances initiale pour 2011, se sont ajoutés 13 M€ en loi de finances rectificative et 20 M€ obtenus par des redéploiements de crédits au sein du ministère validés par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

Depuis lors, l'aide reste à un niveau élevé : 18 M€ en 2011 et 23,85 M€ en 2012, en exécution.

Dans le cadre des accords passés en octobre 2012 avec Presstalis et les éditeurs de presse, l'État s'est engagé à mettre en place un prêt au titre du fonds pour le développement économique et social (FDES) de 20 M€ sur la période 2012-2013 et à augmenter l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale de 15 M€ sur cette même période.

Depuis la création du dispositif en 2002 et jusqu'en 2012, l'État a dépensé près de 160 M€ pour l'accompagnement des divers plans de redressement de Presstalis, dont 86,9 M€ sur la seule période 2010-2012.

L'intervention de l'État, qui avait au départ pour objet de venir à l'appui du système de solidarité entre éditeurs de presse (presse quotidienne nationale et magazines) lorsque celui-ci devenait insuffisant, s'est progressivement transformée en un accompagnement de plans de restructuration et de modernisation du principal acteur du système de distribution, puis en une aide d'urgence afin d'éviter sa cessation d'activité et les répercussions de celle-ci sur le secteur de la presse.

Il est incontestable que Presstalis n'aurait pas survécu sans l'appui de l'État à la décision du tribunal de commerce de Paris, fin 2011, de confier un mandat amiable *ad hoc* à une administratrice judiciaire. Si son avenir à l'horizon de 2015 est étroitement lié au soutien de l'État, cette situation constitue de fait pour ce dernier une contrainte dont il lui sera sans doute difficile de se désengager.

b) Les aides exceptionnelles aux diffuseurs de presse

La situation des points de ventes de la presse, les diffuseurs de presse, est à ce point difficile qu'elle a nécessité deux aides d'urgence de l'État, l'une en 2009, l'autre en 2011. Bien que figurant dans les documents budgétaires au titre des aides à la modernisation de la presse, ces aides n'ont répondu à aucun objectif réel de modernisation et n'ont eu d'autre but que d'apporter un soutien financier temporaire et d'enrayer le phénomène de fermeture des points de vente.

Un premier dispositif exceptionnel en 2009

Le 23 janvier 2009, le Président de la République a annoncé le versement d'une aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse spécialistes et indépendants, dans l'attente d'une meilleure répartition de la valeur dans la chaîne de distribution. Cet engagement s'est concrétisé par le décret n° 2009-856 du 8 juillet 2009 qui a institué une aide exceptionnelle au bénéfice des diffuseurs de presse spécialistes et indépendants. L'aide a

consisté en un versement unique de 4 000 €, montant qui correspond en moyenne à une exonération de 30 % des cotisations sociales personnelles des diffuseurs de presse.

Les crédits ouverts se sont élevés à 51,3 M€, au titre de la couverture des subventions et de la rémunération forfaitaire du prestataire chargé de la gestion de l'aide. Compte tenu de l'urgence, ils ont été obtenus à partir de 27,6 M€ de dotation inscrits en loi de finances rectificative pour 2009 et de 23,7 M€ dégagés par redéploiement de crédits au sein du programme 180. Le coût définitif de cette mesure est de 49,80 M€ (en AE = CP) dont 49,37 M€ de subventions et 0,43 M€ au titre de la rémunération du prestataire Deloitte, chargé de gérer le versement de cette aide.

Bien que le nombre de bénéficiaires initialement prévu (14 450) n'ait pas été atteint, cette mesure exceptionnelle a été accordée à 12 339 diffuseurs, soit 85,4 % du nombre prévu.

Un nouveau dispositif exceptionnel en 2011

Le ministre de la culture et de la communication a annoncé, lors de ses vœux à la presse le 25 janvier 2011, la mise en œuvre d'un « plan de soutien conséquent aux diffuseurs de presse », afin de poursuivre les efforts engagés dans le cadre des états généraux. Il s'agissait en réalité d'aider les points de vente dont les résultats venaient d'être affectés en décembre 2010 par une grève au sein de la Société Presse Paris Services (SPPS), filiale de Presstalis. Le décret n° 2011-1086 du 8 septembre 2011 a ainsi institué une nouvelle aide exceptionnelle au bénéfice des diffuseurs de presse spécialistes et indépendants.

Le coût de l'aide est moins élevé que celui du dispositif exceptionnel précédent, parce que son périmètre d'application est plus restreint et que le montant unitaire de l'aide est plus bas. Les crédits ouverts grâce à des redéploiements au sein du programme 180 se sont élevés à 12,8 M€, dont 0,25 M€ pour la rémunération forfaitaire du prestataire chargé de la gestion de l'aide. Le nombre final de bénéficiaires, estimé à 8 000, est en ligne avec les prévisions.

Au total, l'État a consacré de l'ordre de 63,4 M€ (montant non définitif) à deux mesures exceptionnelles qui n'ont eu d'autre objet que d'apporter un secours à un secteur professionnel en difficulté, soit presque le double du montant consacré depuis 2005 à la mesure structurelle de modernisation des points de vente (33,5 M€ sur sept ans).

B - Les relations de l'AFP avec l'État

L'Agence France Presse (AFP) est une agence mondiale d'information généraliste, la seule dont le siège est européen, qui compte environ 2 300 collaborateurs permanents et qui dispose de 200 points de présence permanente couvrant 160 pays et organisés autour de sept directions régionales. Ses rédactions travaillent dans six langues (français, anglais, espagnol, allemand, arabe et portugais).

La politique de l'Etat vis-à-vis de l'AFP intègre des considérations touchant au rayonnement de la France dans le monde qui dépassent le cadre du présent rapport et le soutien de la presse écrite.

1 - Un organisme *sui generis*

L'AFP a été créée en 1944 sous la forme d'un établissement public autonome. La loi du 10 janvier 1957 en a fait un organisme doté de la personnalité civile dont le fonctionnement est assuré selon les règles commerciales. Dans un avis rendu le 10 juin 2004, le Conseil d'État en a précisé la nature juridique en indiquant que « l'Agence France-Presse présente le caractère d'un organisme de droit privé *sui generis* ». En effet, bien qu'immatriculée au registre du commerce et des sociétés, l'AFP déroge au droit commun des sociétés, notamment en raison de l'absence de capital social et de contrôle du conseil d'administration par une assemblée générale, ainsi que des dispositions spécifiques en cas de cessation de paiement, puisqu'elle ne peut être dissoute que par la loi. Ce statut *sui generis* n'est pas sans poser des problèmes, car cette entreprise sans actionnaire et dégageant des ressources qui sont mobilisées par son exploitation, rencontre des difficultés pour financer ses investissements. Selon l'AFP, cet obstacle est d'autant plus dommageable que les mutations en cours du secteur de l'information nécessitent des développements dans les domaines de la vidéo, de l'innovation logicielle et des systèmes d'information.

L'AFP présente aussi une organisation spécifique, marquée par la présence de l'État dans ses instances. Elle est dotée d'un conseil supérieur placé sous la présidence d'un conseiller d'État et composé de huit membres : un magistrat de la Cour de cassation, deux représentants des directeurs d'entreprise de publication de journaux quotidiens, un journaliste professionnel, un représentant de la radiodiffusion télévision française, un ambassadeur et un préfet ayant exercé des fonctions outre-mer.

Son conseil d'administration comprend 15 membres, outre le président-directeur général qui le préside : huit représentants des

directeurs d'entreprises françaises de publication de journaux quotidiens ; deux représentants de la radiodiffusion télévision française ; deux salariés de l'AFP et trois représentants des services publics d'usagers de l'AFP qui représentent l'État (ministères chargés des finances, de la communication et des affaires étrangères).

Cette composition du conseil d'administration a pour singularité que les clients de l'AFP que sont la presse et les médias audiovisuels sont en même temps ses administrateurs. Ils sont donc en mesure de peser sur les décisions de l'Agence, dans des secteurs où celle-ci serait en concurrence avec eux. Leur présence peut également rendre délicate les renégociations de tarifs des abonnements de l'Agence.

De plus, la composition du conseil d'administration, où la presse française occupe plus de la moitié des sièges, ne reflète plus réellement les enjeux de l'AFP qui se situent désormais davantage à l'échelon international qu'à l'échelon national. En effet, comme l'a indiqué le président directeur général de l'AFP lors de son audition par la Cour, les prestations rendues aux acteurs de la presse française constituent un axe stratégique de développement de moins en moins décisif.

Pour contrôler la gestion financière de l'AFP, la loi de 1957 a créé une commission financière qui est composée de deux membres de la Cour des comptes désignés par son Premier président, dont l'un préside la commission, et d'un expert désigné par le ministre chargé des finances. Cette commission examine si l'état annuel de prévision des recettes et des dépenses est présenté en équilibre, apure les comptes de l'AFP et est chargée de la vérification générale permanente de la gestion financière de l'agence. Elle dispose de tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

Les tentatives non abouties de réforme de l'AFP

Les tentatives pour faire évoluer le statut et l'organisation de l'AFP n'ont pas abouti. Le ministre de la culture et de la communication a installé en décembre 2009 un comité de réflexion sur l'avenir de l'AFP qui a rendu son rapport en avril 2010. Ce rapport préconisait de créer, sous le contrôle de l'AFP qui conserverait son statut *sui generis*, une société éditrice (AFP-SE) qui assurerait les activités dans le secteur concurrentiel et gèrerait les contrats de prestation de services conclus avec les pouvoirs publics. Cette société éditrice devait être dotée d'un capital. Enfin, le rapport suggérait qu'aux côtés de l'AFP qui serait majoritaire, intervienne un actionnaire minoritaire (avec une limitation de la participation fixée à 49 %) qui aurait pu être la Caisse des dépôts et consignations.

L'actuel président directeur général de l'AFP a proposé une modification moins radicale du statut de l'Agence, estimant que l'absence de consensus sur une transformation profonde du statut et sur la création d'une société anonyme ne créait pas un climat favorable à un tel changement. En revanche, il lui paraissait nécessaire de revoir la gouvernance de l'AFP, notamment pour remplacer la commission financière par un régime de commissaires aux comptes et pour réduire le poids des éditeurs de presse majoritaires au sein du conseil d'administration. La proposition de loi relative à la gouvernance de l'AFP, déposée au Sénat le 17 mai 2011 par M. Jacques Legendre, prévoyait une telle réforme. Cette proposition de loi a toutefois rencontré une forte hostilité de la part des syndicats de l'Agence et n'a finalement pas été inscrite à l'ordre du jour du Sénat. Les syndicats avaient notamment manifesté leur crainte que la suppression de la commission financière ne prive l'Agence d'un outil de contrôle permanent des éventuels dérapages des charges en cours d'exercice.

2 - L'État, premier client français de l'AFP

L'AFP a vu le nombre de ses clients progresser au cours de la période récente, avec 4 315 clients en 2012 contre 4 055 en 2011. Cette expansion reflète une stratégie commerciale de plus en plus orientée vers le secteur international, 32 % des recettes commerciales de l'Agence provenant de l'étranger. Ce secteur est toutefois fortement concurrentiel, que ce soit par rapport aux agences nord-américaines (Thomson-Reuters et Associated Press) ou au regard de l'expansion rapide de l'agence chinoise Chine Nouvelle présente sur tous les continents et dotée de près de 6 000 journalistes.

S'agissant du marché français, on peut relever qu'au cours des années 2009 et 2010, plusieurs titres de la presse française avaient décidé de résilier leurs abonnements à l'Agence (notamment *La Provence*, *Nice Matin*, *Paris Normandie*), afin de réduire leurs coûts. Entre 2009 et 2012, l'AFP a ainsi perdu 17,3 M€ en chiffre d'affaires cumulé auprès de la presse quotidienne nationale et régionale. Elle a dû revoir ses conditions tarifaires afin de les ajuster aux capacités contributives de ses clients. Cette stratégie, que l'AFP analyse comme une forme d'aide à la presse, a permis de convaincre les titres concernés, à l'exception de *Nice Matin*, de reprendre leurs abonnements.

L'État reste néanmoins le premier client français de l'AFP. Depuis fin 2000, la part des abonnements de l'État dans les recettes commerciales de l'AFP est stable, de l'ordre de 40 %. Sur la base d'une facturation trimestrielle, l'État verse à l'AFP les sommes correspondant aux abonnements à partir des crédits du programme 180 - *Presse* de la

mission *Médias, livre et industries culturelles*. C'est donc à ce titre qu'il convient de les analyser dans le cadre de la politique de soutien au secteur de la presse écrite. Le montant annuel versé par l'État fait l'objet, dans ce programme, d'une action qui était, jusqu'à 2012 inclus, dénommée *abonnements de l'État à l'AFP* et, en 2013, *relations financières avec l'AFP*.

Comme le montre le tableau suivant, cette dotation a connu une progression chaque année en raison de son indexation sur le taux d'inflation mais également pour prendre en compte l'augmentation du taux de TVA qui est passé de 5,5 % à 7 % entre 2011 et 2012.

Tableau n° 3 : dotations de l'État versées à l'Agence France – Presse (en M€)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
105,7	107,8	109,4	109,4	111,4	113,4	115,4	117,9	119,6

Source : DGMIC

* Crédits ouverts

Les prestations rendues par l'Agence à l'État ont été définies par une convention conclue le 18 septembre 1958 et modifiée par avenants successifs. La convention initiale prévoyait une liste de 383 abonnements livrés par l'AFP, avec notamment 200 radios « morse » pour le ministère de la défense et plus de 110 liaisons spécialisées pour le ministère des affaires étrangères. Le dernier avenant, signé en 1996, a ramené à 350 le nombre des abonnements. Le prix par abonnement était défini dans la convention de 1958 comme égal au prix payé par un quotidien tirant 180 000 exemplaires pour le service général en langue française de l'AFP. Le prix moyen par abonnement de l'État est actuellement de 330 466 €, soit environ un montant correspondant à un quotidien tirant à 150 000 exemplaires (contre 348 264 € pour un tirage à 180 000 exemplaires).

Les abonnements souscrits par les services de l'État, au nombre de 350 aujourd'hui, donnent accès à des dépêches généralistes en langue française et dans les autres langues de diffusion de l'AFP. 76 ont été souscrits par les pouvoirs publics constitutionnels, des administrations centrales, notamment pour les besoins de la défense nationale et des affaires étrangères, des établissements publics administratifs de l'État et des autorités administratives indépendantes. Dans les services déconcentrés, on compte 20 abonnements souscrits pour les préfetures. Dans le réseau diplomatique (ambassades et consulats) on en compte 254, dont 81 en Europe, 23 au Moyen-Orient, 65 en Afrique, 44 en Amérique, 41 en Asie et en Océanie.

L'intérêt d'abonnements à l'AFP pour certains services n'apparaît pas clairement pour l'accomplissement des missions qui leur sont confiées : le centre de liaison de l'enseignement et des moyens de l'information (CLEMI), service associé du centre national de documentation pédagogique (CNDP) chargé de l'éducation aux médias dans l'ensemble du système éducatif ; la chancellerie des universités de Paris dont les missions (gestion de la procédure d'admission post-bac, dialogue de gestion avec les universités parisiennes, gestion du patrimoine commun indivis des universités de Paris) ne nécessitent pas un accès permanent à des dépêches d'agence ; le bureau informatique et méthode du ministère de l'intérieur qui, par ailleurs, dispose de douze autres abonnements dans ses services centraux ; l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris et la direction régionale de l'Assistance publique de Marseille.

En dehors de la convention et des avenants signés avec l'État, il existe d'autres conventions avec des institutions de l'État qui correspondent à des prestations particulières que l'AFP leur facture directement. Comme l'a indiqué l'AFP, ces prestations représentent environ 1,5 M€ hors taxe pour les administrations incluses dans le budget général de l'État. Enfin, les administrations font appel à d'autres agences afin de disposer d'informations internationales complémentaires ou relatives à des sujets techniques. On peut ainsi citer l'abonnement du ministère des affaires étrangères aux dépêches internationales des agences Thomson-Reuters et *Associated Press*, celui du ministère chargé de la santé à l'Agence de presse médicale et à Hospimedia ou encore celui de l'agence France Trésor aux services financiers proposés par l'agence Thomson-Reuters.

La direction générale des médias et des industries culturelles projette de revoir l'ensemble du dispositif et des contenus des abonnements de l'État à l'AFP, sur la base d'un examen des besoins réels des administrations et d'une renégociation avec l'AFP des tarifs des abonnements.

Par ailleurs, l'AFP dispose d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu avec l'État pour la période 2009 à 2013. L'objectif central de ce contrat est de permettre à l'AFP de conforter et de moderniser son statut d'agence d'information à vocation mondiale dans un contexte international marqué par de fortes mutations technologiques et économiques.

À ce titre, l'AFP s'engage à accroître ses recettes commerciales et à améliorer ses indicateurs de rentabilité économique. Les recettes commerciales, hors revenus de la convention d'État, devraient augmenter en moyenne de 4,7 % par an, passant de 168 M€ en 2009 à 203 M€ en

2013. Cette croissance porte notamment sur deux marchés stratégiques : le secteur des multimédia et les zones géographiques à fort potentiel. En outre, l'AFP a programmé une progression de sa marge d'exploitation : à taux de change constants, cette dernière passerait de 17 à 27 M€, soit une progression annuelle moyenne de près de 12 %. Même si l'Agence s'est engagée dans une maîtrise de ses charges, ces prévisions paraissent optimistes au regard des incertitudes qui risquent de peser sur son équilibre financier au cours des prochaines années et, à court terme, sur sa trésorerie.

Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de moyens reconnaît la nécessité pour l'AFP de procéder à une modernisation de son outil de production technique. Ce projet, dénommé IRIS, permet d'élaborer des produits multimédia à partir des différents postes de travail mono média (textes, photographies, vidéos, infographies). Pour financer ce projet dont le coût total a été estimé à 30 M€, le contrat d'objectifs et de moyens prévoit que l'AFP dégagera sur ses ressources propres une capacité d'autofinancement de 2 M€ par an, soit 10 M€ au total.

En contrepartie des engagements pris par l'AFP, l'État s'est engagé à assurer un financement de l'Agence sur la période du contrat d'objectifs et de moyens sous deux formes :

- augmenter la dotation versée à l'AFP de 1,8 % par an, avec un réexamen du volume des abonnements en cas de forte inflation ;
- contribuer au financement du projet IRIS à hauteur de 20 M€, sur la base de versements en trois tranches annuelles. En raison des risques induits par la plainte auprès de la Commission européenne, cette opération a finalement fait l'objet d'un prêt à durée déterminée par tranches qui court jusqu'au 1^{er} janvier 2034 et qui porte un taux d'intérêt annuel de 5,28 %.

Au regard de l'arrivée à échéance de l'actuel contrat d'objectifs et de moyens, l'année 2013 est marquée par la préparation d'un nouveau contrat. Toutefois, la direction générale des médias et des industries culturelles a indiqué que cette négociation ne commencera que lorsque la Commission européenne se sera prononcée sur la plainte déposée à l'encontre de l'AFP.

3 - Le besoin de clarifier les relations entre l'État et l'AFP

Le 22 février 2010, l'agence de presse allemande *DPAPD Nachrichten* a déposé une plainte auprès de la Commission européenne alléguant que la France aurait accordé des aides d'État illégales à l'AFP. En effet, le nombre et le montant des abonnements de l'État à l'AFP

peuvent paraître élevés au regard de ce qui se pratique dans d'autres États membres de l'Union européenne. Selon les données recueillies par la Commission, le gouvernement fédéral allemand dépense environ 3,75 M€ par an pour les services de texte intégral des abonnements à l'agence DPA ; le *Central Office of Information* du Royaume-Uni fait état d'une dépense de 22,8 millions de livres sur 2009-2010 pour l'acquisition centralisée de nouvelles. Ces éléments de comparaison ont conduit la Commission à s'interroger sur le rapport entre les tarifs payés par les autorités françaises pour leurs abonnements à l'AFP et le prix de marché pour un service équivalent.

En novembre 2011, la direction générale de la concurrence a indiqué que les sommes versées par l'État à l'AFP de 1945 à 1959 et au-delà pourraient être qualifiées d'« aide existante » antérieure au Traité, ceci exonérant l'État français de devoir demander à l'AFP le remboursement des aides versées antérieurement à l'instruction du dossier par la Commission. Toutefois, si les sommes versées par l'État dans le cadre de ses abonnements sont qualifiées d'aide d'État, leur compatibilité avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne nécessite la mise en œuvre de modifications dites « mesures utiles » destinées à clarifier pour l'avenir les relations financières entre l'État et l'AFP, en distinguant ce qui relève des abonnements proprement dits et ce qui relève de la compensation par l'État du coût des missions d'intérêt général de l'AFP imposées par le législateur.

En première réponse à cette plainte, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (dite « loi Warsmann ») a modifié l'article 13 du statut de l'AFP pour inclure parmi ses ressources une compensation par l'État des missions d'intérêt général qui sont mentionnées dans son statut¹⁴.

Pour répondre à la question de la Commission sur les « mesures utiles », la France lui a transmis en février 2013 une proposition fondée sur une méthode dite des « coûts évités » ou de « scénario contrefactuel » qui vise à évaluer ce que seraient les coûts et les recettes de l'AFP si celle-ci n'était pas investie par la loi de missions d'intérêt général. Par différence, la compensation par l'État doit constituer la contrepartie des coûts induits par la mise en œuvre des missions d'intérêt général

¹⁴ Cet article est désormais rédigé dans les termes suivants : « Les ressources de l'Agence France-Presse sont constituées par le produit de la vente des documents et services d'information à ses clients, par la compensation financière par l'État des coûts nets générés par l'accomplissement de ses missions d'intérêt général, telles que définies aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi et par le revenu de ses biens. »

suivantes : assurer l'entretien d'un réseau mondial et couvrir l'actualité nationale, ce qui suppose l'existence d'un réseau régional dense ; assurer la vérification approfondie des faits ainsi que la continuité de la transmission ; fournir une information internationale en français mais également dans les autres langues de production de l'Agence. Selon la direction générale des médias et des industries culturelles, l'État devra compenser intégralement ou partiellement ces coûts, selon les modalités qui seront prévues dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens.

Selon la direction générale des médias et des industries culturelles, l'appréciation définitive de la Commission européenne pourrait intervenir rapidement.

Au-delà des incertitudes qui pèsent sur l'issue de ce contentieux, cette plainte aura eu le mérite de mettre en évidence les limites du modèle économique actuel de l'Agence et le besoin d'une réflexion d'ensemble sur ses missions et ses différents modes de financement. En effet, son statut fortement dérogatoire, qui l'empêche de disposer d'un capital, est de plus en plus inadapté à ses ambitions de développement qui sont désormais moins nationales qu'internationales. À ce titre, le renforcement de la capacité d'investissement de l'AFP pour affirmer sa vocation d'agence mondiale plaide pour une révision en profondeur de ses relations financières avec l'État. Ces dernières doivent désormais, au-delà de l'achat d'abonnements qui sont la contrepartie d'un service rendu, avoir pour objectif de compenser par une subvention pour charges de service public les missions d'intérêt général qu'elle exerce, y compris au plan international.

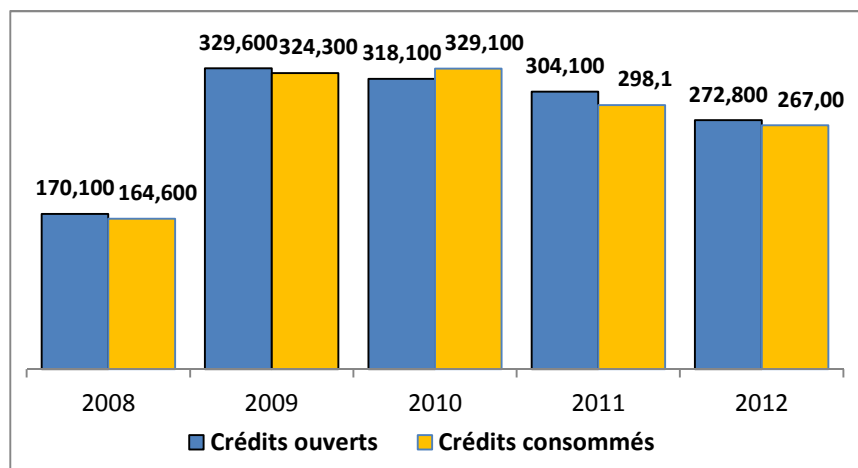
C - Une politique de plus en plus coûteuse pour l'État

1 - Une augmentation massive des aides dans le cadre du plan triennal 2009-2011

La mise en œuvre du plan triennal 2009-2011 a nécessité des ouvertures massives de crédits supplémentaires, essentiellement sur le programme 180 - *Presse*.

Alors que 170,1 M€ avaient été ouverts en 2008, ce montant a été porté à 329,6 M€ en 2009. Ce niveau élevé de dotations a été maintenu en 2010 et 2011 avec respectivement 318,1 M€ et 304,1 M€. Les dépenses constatées ont doublé entre 2008 et 2009, en passant de 164,6 à 324,3 M€. Ce niveau élevé de dépenses a été ensuite maintenu, avec 329,1 M€ en 2010 et 298,1 M€ en 2011.

**Graphique n° 3 : évolution des crédits du programme 180 -
Presse de 2008 à 2012 (en crédits de paiement et en M€, hors
abonnements auprès de l'AFP)**



Source : Cour des comptes

Cette augmentation massive des crédits s'explique par le doublement des aides directement versées aux éditeurs, principalement celles gérées par le fonds d'aide aux services de presse en ligne (plus de 20 M€) ainsi que l'aide au portage de presse (+ 61,8 M€). Elle est également imputable à la compensation par l'État auprès de La Poste du gel en 2009 de la hausse des tarifs du transport postal (+ 25,4 M€ en 2009) et à l'aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse (+ 52,6 M€ en autorisations d'engagement et + 32,2 M€ en crédits de paiement en 2009, les paiements ayant été échelonnés sur plusieurs exercices).

En dehors des crédits du programme 180 - *Presse*, les autres aides n'ont pas connu d'évolution significative, si ce n'est le financement du plan social « IMPRIME » en faveur des imprimeries de la presse quotidienne parisienne qui a été imputé sur les crédits du programme 103 - *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi*, géré par le ministère chargé du travail.

La part de l'aide au transport postal, financée sur le programme 134 - *Développement des entreprises et des services*, a été maintenue à un niveau de 159 M€ de 2008 à 2011, puis ramenée à 152,4 M€ de crédits ouverts et 152 M€ de crédits consommés en 2012.

2 - La difficulté à revenir au niveau de 2008 : les limites d'une politique consistant en un « rabotage » des crédits

L'investissement exceptionnel de l'État qu'a constitué le plan d'aide à la presse 2009-2011 avait vocation à se limiter à trois années.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012 au titre des aides à la presse ont amorcé une diminution par rapport à ceux qui avaient été ouverts en 2011, en passant de 304,1 M€ à 272,8 M€ en crédits de paiement (hors abonnements à l'AFP). Toutefois, cette dotation est demeurée supérieure de 56 % à celle antérieure aux états généraux de la presse. Les dépenses constatées en 2012 sont donc encore largement supérieures à celles de 2008 (267 M€, soit + 62 %).

Enfin, si le budget initial pour 2013, à périmètre constant¹⁵, prévoit la poursuite de la diminution des aides directes à la presse, celles-ci restent supérieures de 43 % à leur niveau de 2008.

En fait, plusieurs mesures du plan triennal ont continué de produire leurs effets et la plupart d'entre elles ont été reconduites, sinon pérennisées. Le fonds d'aide au portage et l'exonération partielle des charges sociales patronales appliquées aux porteurs de presse ont été reconduits en 2012. L'aide aux services de presse en ligne a été poursuivie dans le cadre du nouveau fonds stratégique de développement de la presse qui a été créé par le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012. Enfin, les accords tripartites de 2008 concernant l'aide au transport postal ainsi que le moratoire sur les augmentations tarifaires postales constituent une contrainte budgétaire forte – près de 250 M€ ont été prévus pour 2013 – jusqu'à l'échéance des accords à la fin de 2015.

Par ailleurs, alors que certains dispositifs jugés importants tels que les aides au pluralisme ont vu leurs crédits stabilisés, d'autres qui figuraient pourtant parmi les axes prioritaires du plan triennal ont connu des diminutions importantes : en 2013, la dotation du fonds d'aide au portage a été réduite de 7,4 M€ (-16,5 %) et celle du fonds stratégique pour le développement de la presse de 4,8 M€ (-12,5 %).

La programmation triennale pour la période 2013 à 2015 prévoit une diminution de l'ordre de 12 % des crédits de paiement du programme 180.

¹⁵ Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2013 sur le programme 180 (hors AFP) s'élèvent à 394,8 M€ mais incluent désormais la part de l'aide au transport postal jusqu'alors financée sur le programme 134, soit 152,4 M€ ouverts en loi de finances initiale pour 2012. Sans cet effet de périmètre, ils se seraient élevés à 242,4 M€, soit une baisse de 11 % par rapport à 2012.

Si cette trajectoire budgétaire démontre la volonté des Pouvoirs publics de tenir compte des contraintes pesant sur les finances publiques, la méthode retenue présente des limites puisqu'elle ne s'est pas accompagnée d'une réforme des dispositifs qui aurait permis de dégager des marges de manœuvre plus significatives. Elle ne vise pas, en tout état de cause, à revenir au niveau de dépenses du programme 180 antérieur au plan triennal 2009-2011.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La presse est un secteur économique fortement soutenu par l'État et qui en dépend donc largement. Ce soutien s'est accru au cours de la dernière décennie. Il aboutit à une politique complexe qui poursuit des objectifs multiples dans le cadre d'aides indirectes et directes.

L'accumulation d'aides de toute nature s'est accentuée avec la mise en œuvre d'un plan d'aide à la presse pendant la période 2009-2011 qui a conduit à un doublement des dépenses au titre du programme budgétaire « Presse » (hors abonnements de l'État à l'Agence France-Presse).

Les aides à la presse ont induit une dépendance pour les éditeurs de presse mais également pour l'ensemble des acteurs chargés de la distribution et de la diffusion des journaux. La fin du plan triennal d'aide n'a pas entraîné un retour à la situation antérieure du niveau des dépenses de l'État en faveur de la presse.

La situation actuelle appelle une simplification des dispositifs de soutien à la presse mais également une réduction plus marquée des dépenses correspondantes, sauf à considérer que d'autres secteurs du ministère de la culture et de la communication doivent contribuer en lieu et place du programme « presse » à l'effort de réduction de la dépense publique.

Au-delà de cette orientation à moyen terme, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. estimer le coût de l'exonération de la contribution économique territoriale (CET) en faveur des entreprises de presse, compte tenu des incertitudes existantes et afin d'être en mesure de valoriser de manière exhaustive les aides publiques au secteur de la presse écrite ;*
- 2. évaluer la pertinence des deux mesures fiscales relatives aux investissements dans les entreprises de presse (le régime des*

provisions de presse et la réduction d'impôt pour les sociétés qui souscrivent au capital des sociétés de presse) et les supprimer si leur efficacité n'est pas démontrée au regard de l'objectif de développement des investissements dans les entreprises de presse ;

3. *réexaminer les justifications du régime de l'abattement pour frais professionnels des journalistes ;*
 4. *procéder, dans la perspective du prochain contrat d'objectifs et de moyens et d'un avenant à la convention de 1958, à l'évaluation des missions d'intérêt général, y compris au plan international, qui doivent être compensées par une subvention pour charges de service public, et au réexamen du nombre et de la nature des abonnements de l'État à l'AFP sur la base d'une appréciation des besoins des services bénéficiaires.*
-

Chapitre II

Une politique aux résultats peu probants

I - Une efficacité limitée par les défauts des modalités d'aide

L'analyse de la mise en œuvre des aides à la presse au cours des dernières années, en particulier du plan triennal de soutien 2009-2011, et des quelques évaluations de leur efficacité réalisées en 2012 et 2013 conduit à identifier un certain nombre de facteurs expliquant l'efficacité limitée de la plupart des aides à la presse.

A - Des effets contradictoires : l'aide au transport postal et l'aide au portage

La complexité et la volonté d'exhaustivité de la politique d'aide à la presse conduisent parfois l'État à poursuivre des objectifs qui se révèlent contradictoires dans le cadre d'une politique globale de soutien. Les orientations prises depuis 2009 pour soutenir l'acheminement de la presse par abonnement en constituent la principale illustration.

1 - Une volonté affichée de développer le portage depuis 2009

Tandis que la vente au numéro chez les diffuseurs de presse (marchands de journaux) est en déclin depuis plusieurs années, en particulier depuis 2008, la vente par abonnement connaît une moindre diminution. Elle a, en outre, l'avantage, pour les éditeurs, d'impliquer l'encaissement par avance des recettes et de limiter les invendus liés à la vente au numéro (de l'ordre de 40 % des exemplaires imprimés).

L'acheminement des journaux vendus par abonnement peut s'effectuer par voie postale, via le réseau de La Poste, ou par portage à domicile, par des réseaux de portage.

a) Le retard traditionnel du portage en France

Le portage constitue pour les éditeurs de presse, en particulier ceux de la presse quotidienne, la solution la plus efficace. Il offre en effet des délais de livraison plus rapides et, partant, une qualité du service rendu au lecteur abonné supérieure à celle de l'acheminement traditionnel par voie postale. Les éditeurs de la presse quotidienne constatent ainsi un taux de fidélisation des lecteurs supérieur d'environ 10 % dans le cas d'abonnements portés.

L'intérêt du portage est sans doute plus réduit pour la presse magazine hebdomadaire et surtout pour la presse mensuelle pour laquelle la rapidité d'acheminement n'est pas un facteur prépondérant. Le portage est également moins adapté que le transport postal dans les zones à faible concentration de population, en raison du maillage territorial réalisé par La Poste pour l'acheminement du courrier.

En dépit des avantages du portage, le transport par voie postale occupe en France une place prépondérante contrairement à la plupart des autres pays. Selon La Poste, la France et la Suisse seraient les deux seuls pays européens dans lesquels la distribution des quotidiens par voie postale conserve une place significative. En France, elle représente de l'ordre de 30 % de la diffusion globale, derrière les messageries de presse mais avant toutes les autres formes de distribution, et 42 % de la presse quotidienne nationale en 2011. Les postes britanniques et finlandaises n'assurent aucune distribution de quotidiens et la part du portage est inférieure à 5 % en Belgique, en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas.

Si les entreprises de la presse quotidienne régionale sont parvenues à développer des réseaux propres de portage adaptés à leur zone de diffusion, ce mode d'acheminement reste très limité pour la presse

quotidienne nationale alors qu'il aurait pu constituer un atout dans la période actuelle de crise de la presse écrite.

Cette situation a une cause principale : l'importance historique de l'aide au transport postal et l'existence de tarifs de service public préférentiels qui n'ont pas permis le développement d'une économie rentable autour de l'activité de portage.

b) Le portage, une priorité du plan triennal 2009-2011

En conclusion des états généraux de la presse écrite, le Président de la République a annoncé un plan massif de développement du portage qui s'est traduit tant par une augmentation globale des crédits que par l'évolution des formes d'aides. Ce plan a été mis en place rapidement après les états généraux, en avril et mai 2009, qu'il s'agisse de la publication des deux textes régissant les mesures nouvelles ou de la majoration des enveloppes budgétaires en loi de finances rectificative.

Les conditions d'attribution et de fonctionnement de l'aide au portage ont été modifiées afin de la rendre plus incitative et de permettre un développement à long terme du portage de la presse.

Conformément aux conclusions des états généraux, le fonds d'aide au portage, doté de 8 M€ en 2008, a bénéficié en 2009 d'une très forte augmentation, avec une dotation de 70 M€. Les dépenses se sont élevées à 65,05 M€ en 2009, 67,24 M€ en 2010 et 66,69 M€ en 2011.

En complément du fonds d'aide au portage et avec l'objectif affiché de développer un réseau structuré de portage, la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 a instauré un dispositif destiné aux éditeurs de presse qui recourent à des vendeurs-colporteurs et à des porteurs de presse¹⁶. Celui-ci a pris la forme d'une exonération plafonnée des cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales sur les rémunérations versées aux vendeurs-colporteurs de presse et aux porteurs de presse affiliés au régime général de la sécurité sociale, qu'il s'agisse du portage de quotidiens et hebdomadaires nationaux, régionaux et départementaux d'information politique et générale gratuits ou payants.

¹⁶ Les vendeurs-colporteurs sont les personnes qui effectuent, sur la voie publique ou par portage à domicile, la vente de publications quotidiennes et assimilées, alors que les porteurs de presse assurent la seule distribution de ces publications et non pas leur vente. Les vendeurs-colporteurs ont un statut hybride. Ils sont considérés comme travailleurs indépendants au regard du droit fiscal et du droit du travail, mais relèvent de plein droit depuis 1991 du régime de sécurité sociale des salariés. Ils peuvent exercer leur activité en leur nom propre ou pour le compte d'un éditeur, d'un dépositaire ou d'un diffuseur. Les porteurs de presse sont, en revanche, salariés des entreprises de presse.

Les montants remboursés par l'État à l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) ont représenté 3,8 M€ en 2009, année de lancement de la mesure, puis 18,1 M€ en 2010, 17,4 M€ en 2011 et 19,1 M€ en 2012.

Un mauvais calibrage récurrent des crédits relatifs à la mesure d'exonération de cotisations

Le calibrage des crédits nécessaires au financement de la mesure d'exonération de cotisations apparaît difficile à réaliser, comme le montre le tableau suivant. Son coût annuel est systématiquement supérieur aux dotations ouvertes en loi de finances initiale et oblige à ouvrir des crédits complémentaires en gestion ou à procéder à des reports de charges sur les exercices suivants.

Tableau n° 4 : bilan financier de la mesure d'exonération de cotisations depuis 2009 (en M€)

En CP	2009	2010	2011	2012	2013
Crédits ouverts en LFI		12,00	14,00	15,50	16,90
Total crédits ouverts en gestion	8,00	17,41	14,00	14,57	19,70
Crédits consommés	8,00	17,00	16,09	14,57	
Liquidation des cotisations exonérées au titre de l'année	3,80	18,10	17,40	19,10	
Montant versé à l'ACOSS	8,00	17,00	16,09	14,57	
Montant dû	4,20	-1,10	-1,31	-4,53	

Source : direction générale des médias et des industries culturelles

Si des erreurs de prévision pouvaient s'expliquer au cours des premières années, elles ne sont plus justifiées dès lors que le dispositif est arrivé à maturité. Il importe donc, dans un souci de sincérité budgétaire, de retenir dans le projet de loi de finances initiale une dotation plus conforme aux dépenses effectives prévisibles.

2 - Le maintien d'un niveau élevé d'aide au transport postal : une situation aggravée par le moratoire de 2009

Alors même que l'État affichait son objectif de développer le portage au détriment du postage, il maintenait l'aide à ce dernier à un niveau élevé. En dépit de la baisse progressive prévue dans le cadre des accords tripartites de 2008, de 242 M€ en 2009 à 200 M€ en 2014 et à 180 M€ en 2015, l'aide au transport postal est restée, avec le taux « super réduit » de TVA à 2,1 %, la principale aide à la presse et a continué à représenter des sommes très supérieures à celles consacrées au portage.

En outre, prenant acte de l'aggravation soudaine du contexte économique, le Président de la République a décidé le 23 janvier 2009, lors de la clôture des états généraux de la presse écrite, que « la mise en

œuvre de l'accord presse – La Poste [serait] reportée d'un an, le manque à gagner pour La Poste étant intégralement compensé par l'État ». Ce report d'un an s'est traduit par une stabilisation des tarifs préférentiels au niveau de 2008, alors qu'ils devaient augmenter dès 2009. Depuis 2010 et jusqu'à l'échéance des accords, les tarifs appliqués sont donc calculés conformément aux termes de l'accord tripartite du 23 juillet 2008, en appliquant le report d'un an de la hausse des tarifs.

Les états généraux de la presse, qui ont proposé au Gouvernement l'adoption du moratoire, ont estimé le coût budgétaire de cette mesure à 10 M€. Or celui-ci a été beaucoup plus élevé : proche de 25 M€ (23,7 M€ en 2009 et 24,5 M€ en 2010), il s'est encore situé à un niveau supérieur en 2011 (27,4 M€) et 2012 (29,2 M€). L'augmentation des tarifs préférentiels prévue par les accords de 2008 étant continue sur la période 2009-2015, la compensation du décalage d'un an entraîne une dépense budgétaire importante jusqu'en 2015, évaluée, pour 2013, à 32 M€ dans la loi de finances initiale.

L'accroissement concomitant du soutien au portage et au transport postal ne pouvait conduire à une substitution progressive du premier mode de transport au second.

3 - Une contradiction persistante

L'État se trouve en 2013 face aux mêmes contradictions qu'en 2009. Si la mise en œuvre des accords de 2008 se traduit par une poursuite de la baisse de l'aide au transport postal (- 15 M€ en 2013), les effets de cette évolution favorable sont compensés, d'une part, par la hausse du coût du moratoire (+ 2,8 M€ en 2013) et, d'autre part, par la baisse parallèle de l'aide au portage (- 7,4 M€ en 2013).

La poursuite au-delà de 2015, terme des accords tripartites, d'une politique onéreuse d'aides simultanées et d'un montant élevé au portage et au transport postal n'est justifiée ni au regard d'un objectif de réduction des déficits publics, ces deux aides représentant l'essentiel des aides directes, ni de l'efficacité du soutien de l'État.

L'ensemble des acteurs du secteur de la presse, éditeurs comme opérateurs du transport, considère aujourd'hui que le portage constitue la solution d'avenir pour l'acheminement de la presse aux abonnés, même si le transport postal peut jouer un rôle complémentaire dans les zones à plus faible densité et éventuellement pour certaines familles de presse.

Dans une perspective de moyen terme (trois à cinq ans), l'État devrait donc s'attacher à aider le secteur de la presse et les opérateurs de transport à réaliser la transition du postage vers le portage. Ceci implique

en tout état de cause un rééquilibrage des tarifs de ces deux modes de diffusion, qui ne pourra être obtenu que par la poursuite, au-delà de 2015, de la baisse de l'aide au transport postal et de la hausse concomitante des tarifs du transport postal de la presse.

B - Des modalités de calcul des aides parfois inappropriées

L'efficacité de plusieurs aides a été réduite par des défauts de calibrage. Si certains ont pu être corrigés rapidement par l'administration, d'autres demeurent.

1 - Un effet d'aubaine lié aux défauts de conception de l'aide au portage

Des défauts de conception et de calibrage de l'aide au portage, relevés par le rapport de MM. Mettling et Lubek précédemment cité ainsi que par la Cour dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire, ont fortement réduit l'efficacité de l'aide au portage, en 2009 et, dans une moindre mesure, depuis lors.

Trois défauts du dispositif ont ainsi été mis en évidence.

Le premier est le mauvais calibrage des deux composantes de l'aide au portage, l'aide aux stocks, fondée sur le nombre total d'exemplaires portés les années précédentes, et l'aide aux flux, calculée sur la progression annuelle des exemplaires portés. En 2009, l'aide aux stocks a ainsi représenté 90 % de l'aide au portage (58,6 M€) contre seulement 10 % (6,4 M€) pour l'aide aux flux.

Cette prépondérance de l'aide aux stocks a créé un effet d'aubaine au profit des quotidiens qui recouraient déjà de manière significative au portage, à savoir la presse quotidienne régionale ou départementale, alors que l'objectif principal poursuivi par l'État était de développer le portage des quotidiens nationaux, très en retard dans ce domaine. En 2009, la presse quotidienne régionale ou départementale a ainsi bénéficié de 81,9 % de l'aide accordée par l'État, contre seulement 17,8 % pour la presse quotidienne nationale.

Si le dispositif a, par la suite, été réaménagé, le rééquilibrage n'a été que partiel. En 2010, la part de l'aide aux flux est passée à 23 % (15,6 M€), l'aide aux stocks restant prépondérante à 77 % (51,6 M€). Cette même année, la presse quotidienne régionale ou départementale a continué à bénéficier de l'essentiel de l'aide (78,8 %), la place de la

presse quotidienne nationale progressant un peu, de 17,8 % en 2009 à 20 % en 2010.

Le deuxième défaut est le calcul de l'aide aux flux sur la base de données de 2008, antérieures à l'adoption du dispositif, ce qui a réduit à néant son effet incitatif.

Enfin, le troisième défaut de la mesure est que l'aide globale, quoique plafonnée à 30 centimes, a, pour certains titres, été supérieure au coût réel du portage supporté par les éditeurs de presse.

Si des corrections ont progressivement été apportées par la direction générale des médias et des industries culturelles, la question du calibrage de l'aide au portage, en particulier du poids respectif des aides aux stocks et aux flux, reste une préoccupation majeure dans la perspective d'une réforme des aides à la presse. Au-delà des aspects techniques, elle reflète les divergences d'intérêts actuelles entre la presse quotidienne régionale, qui a beaucoup développé le portage et prône le maintien d'une part élevée d'aide aux stocks, et la presse quotidienne nationale, qui souhaite voir l'aide aux flux privilégiée.

La contrainte pesant sur les finances publiques et la nécessité d'améliorer l'efficacité de la politique d'aide à la presse incitent néanmoins à préférer désormais une aide au flux qui serait limitée à la période nécessaire au décollage du portage, durée que l'État pourrait fixer à trois ou quatre ans maximum afin de lui conserver un effet incitatif. Cette conception n'est autre que celle qui avait été définie à l'occasion des états généraux et du lancement du plan triennal (l'augmentation de l'aide au portage étant massive et limitée à trois ans) mais qui n'a pas été retenue.

L'État pourrait également décider du maintien d'une aide au flux ou, du moins, fixer son niveau, en fonction des progrès observés dans la structuration d'un réseau national de portage et dans la mutualisation des réseaux nationaux et régionaux qui, toutes deux, constituent des enjeux industriels conditionnant la progression du portage de la presse quotidienne nationale.

2 - Les défauts du calcul de l'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires

a) Un mode d'attribution incohérent

L'attribution de cette aide, qui constitue la principale « aide au pluralisme », repose d'abord sur la réunion d'un certain nombre de conditions qui n'appellent pas d'observation particulière¹⁷.

La détermination du montant des aides versées aux quotidiens remplissant ces conditions a, en revanche, conduit, notamment en 2011 et en 2012, à donner aux trois grands quotidiens concernés une aide à peu près équivalente (environ 3 M€), indépendamment de leur niveau de diffusion et du pourcentage de recettes publicitaires par rapport à leurs recettes totales. En effet, si les chiffres de la diffusion payante de chaque quotidien sont théoriquement pris en considération, ils n'ont, de fait, qu'une incidence très marginale sur le calcul du montant de l'aide.

Le tableau ci-après, établi à partir de données de 2011, permet de dégager plusieurs constats :

- l'aide représente un pourcentage important des recettes générales des quotidiens concernés : de 8,9 % pour *La Croix* à 26,8 % pour *Présent* ;
- le montant de l'aide est déconnecté du niveau de diffusion : il représente respectivement 31,2 et 22,2 centimes par exemplaire payant diffusé pour *Présent* et *L'Humanité*, contre 10,4 centimes pour *La Croix* et 8,3 centimes pour *Libération* ;
- le montant de l'aide est également indépendant du niveau de recettes publicitaires puisqu'il est presque identique pour *Libération* dont les recettes publicitaires représentent 22,5 % de ses ressources et sont proches du plafond fixé pour l'attribution de l'aide (25 %), et pour *L'Humanité* qui ne collecte que 11,3 % de recettes publicitaires et plus encore pour *La Croix* qui n'a que 7,3 % de recettes publicitaires.

¹⁷ Tirage moyen inférieur à 250 000 exemplaires et diffusion moyenne payante inférieure à 150 000 exemplaires, prix de vente compris dans une fourchette, recettes de publicité inférieures à 25 % du total des recettes.

**Tableau n° 5 : données relatives aux bénéficiaires de l'aide
QFRP - Exercice 2011**

	Montant de l'aide en 2011(en €)	% recettes publicitaires	Diffusion annuelle payante	Aide par exemplaire payant (en centimes)
L'Humanité	3 057 906	11,3 %	13 794 638	22,2
La Croix	2 943 997	7,3 %	28 181 055	10,4
Libération	2 890 625	22,5 %	34 921 705	8,3
Présent	260 183	0,0 %	834 644	31,2

Source : Cour des comptes (à partir de données transmises par la direction générale des médias et des industries culturelles)

Ayant pour objectif principal¹⁸ de soutenir des titres qui ont des ressources publicitaires limitées, soit de manière volontaire dans un souci de préservation de leur indépendance, soit de façon subie, cette aide devrait être pondérée en fonction du pourcentage plus ou moins élevé de ressources publicitaires (entre 0 et 25 %). En outre, le niveau de la diffusion payante de ces titres pourrait être mieux pris en compte afin d'éviter que le niveau de l'aide publique ne soit déconnecté de la réalité économique des titres et de leur succès auprès des lecteurs.

Une réforme complète de ce mécanisme paraît s'imposer.

b) Des effets de seuil récemment corrigés

Les aides au pluralisme ont pu provoquer des effets de seuil conduisant des titres à limiter leurs ressources provenant de la publicité pour ne pas sortir du cadre d'une aide au pluralisme.

Ce problème a fait l'objet de propositions de l'instance de concertation réunie par le ministère en 2011 visant à mettre en place un mécanisme de lissage et à créer une troisième section au sein du fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires afin qu'un titre concerné par le dépassement du seuil perçoive pendant trois ans une aide dégressive dont le montant serait fondé sur la dotation annuelle de la troisième section. Ce mécanisme de lissage a été repris et institué par le décret du 13 avril 2012, ce qui a permis de corriger les effets de seuil.

¹⁸ L'aide a également pour objet d'aider les titres qui traversent de manière conjoncturelle des difficultés financières, mais en tout état de cause dans des proportions qui doivent pouvoir être justifiées.

3 - Les difficultés de calibrage des aides à la modernisation sociale

Les aides à la modernisation sociale constituent un autre exemple de mauvais calibrage des dispositifs de soutien à la presse.

L'article 135 de la loi de finances rectificative pour 2004 a institué une aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale. Cette aide vise à prendre en charge, pour la partie incombant à l'État, les allocations versées aux salariés de la presse quotidienne nationale. Ce dispositif permet l'attribution d'une allocation spéciale aux travailleurs âgés qui ont fait l'objet d'un licenciement pour motif économique.

Une convention-cadre a été signée en septembre 2005 pour préciser les conditions d'âge des personnels éligibles, formaliser l'engagement de non-embauche des entreprises et déterminer la clé de répartition du dispositif entre l'État et la branche : l'État prend à sa charge le financement de 46,4 % des dépenses liées à la mise en œuvre du dispositif, le reste étant à la charge de la profession. Le coût maximum du plan pour l'État a été fixé à 75,4 M€, sous réserve de l'inscription annuelle des crédits en loi de finances.

Un dispositif identique a été mis en place en 2006 au bénéfice de la presse quotidienne régionale et de la presse quotidienne départementale, avec la signature de conventions-cadres en août 2006. Comme pour la presse nationale, l'État prend en charge 46,4 % du coût total du plan, dans la limite d'une enveloppe globale de 116 M€.

Le tableau suivant indique les dépenses induites par ces deux dispositifs.

Tableau n° 6 : dépenses de l'État au titre des aides à la modernisation sociale (en M€)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 *
9,4	12,3	14,1	24,9	29,9	28,1	23,4	18,4

Source : direction générale des médias et des industries culturelles

* Crédits ouverts

S'agissant de la presse quotidienne nationale, le nombre maximum de personnes à prendre en charge sur toute la durée du plan a été fixé à 586 (soit 497 ouvriers et 89 cadres techniques). Au 31 décembre 2011, 25 conventions d'entreprises avaient été signées pour un effectif théorique de 513 personnes. En réalité, on ne recensait que

436 bénéficiaires à cette date. Du fait des départs à la retraite, cet effectif a encore diminué, avec 231 bénéficiaires en 2013.

S'agissant de la presse quotidienne en région, 39 conventions d'entreprises avaient été signées au 31 décembre 2011 pour un effectif théorique de 1 577 personnes. En réalité, on ne recensait que 1 334 bénéficiaires à cette date. Du fait des départs à la retraite, cet effectif a encore diminué, avec 607 bénéficiaires en 2013.

Si, en raison de la moindre entrée des potentiels bénéficiaires dans le dispositif, le chiffrage initial du plan a été révisé à la baisse, les coûts induits par les mesures d'aides à la modernisation sociale restent très élevés. Selon les données de la direction générale des médias et des industries culturelles, le coût moyen par bénéficiaire est estimé, pour la presse quotidienne nationale, à 297 000 € pour une durée de 65 mois et, pour la presse quotidienne régionale et départementale, à 170 000 € pour une durée de 48 mois. Ces montants totalisent la part « Entreprise » et la part « État ». Si l'on raisonne sur la seule part « État », les coûts moyens par bénéficiaire sont respectivement estimés à 154 000 € et à 88 400 €.

De plus, ces coûts ne prennent pas en compte les dépenses liées à la mise en œuvre du plan « IMPRIME ». En effet, à l'issue des états généraux de la presse écrite, les éditeurs ont demandé la mise en place de nouvelles mesures de réduction d'effectifs dans les entreprises de la presse parisienne afin de contribuer à la réduction du coût de fabrication des journaux. Les négociations, entamées en février 2009, ont abouti à un accord qui a été négocié avec le directeur de cabinet du ministre chargé de l'emploi et a été signé en octobre 2009 par les syndicats. Cet accord comporte, outre des mesures concernant l'organisation quotidienne du travail dans les centres d'impression, un volet dit « IMPRIME » qui est un dispositif d'une durée de trois ans prenant la forme d'un congé de conversion à l'issue d'un licenciement, pendant lequel la rémunération est de 85 % du salaire annuel précédent la première année, 80 % la deuxième année et 75 % la troisième année.

Le coût global de ce plan a été initialement estimé à un peu plus de 140 M€. La participation de l'État, calculée sur environ la moitié du montant total (75 M€), a porté sur l'accompagnement de 350 mobilités pour des salariés imprimeurs de la presse quotidienne nationale touchés par un licenciement. En fin d'année 2012, 253 salariés étaient entrés dans le dispositif et 15,8 M€ ont été consommés au titre de la participation de l'État, soit un coût unitaire d'environ 62 000 €. La date limite d'entrée dans le dispositif ayant été fixée au 31 octobre 2012, l'objectif de 350 bénéficiaires n'a pas été atteint et l'enveloppe de 75 M€ à la charge de l'État ne devrait être finalement que partiellement consommée, à hauteur de 47 M€ compte tenu des prévisions pour 2013.

C - L'absence de neutralité des aides à la diffusion

1 - Des décisions des entreprises de presse liées au montant des aides publiques plus qu'à des choix économiques rationnels

Le ministère de la culture et de la communication considère que son action en faveur du secteur de la presse doit se traduire par une certaine neutralité et que, s'agissant en particulier de la concomitance des aides au portage et au transport postal, aucun motif d'intérêt général ne justifierait que l'État fausse la concurrence en favorisant un mode de distribution plutôt qu'un autre.

Or ce principe de neutralité vis-à-vis des modes de diffusion est très inégalement appliqué.

D'une part, la multiplication des crédits d'aide au portage durant la période 2009-2011 témoigne, au contraire, d'une volonté d'inciter les éditeurs de presse à faire évoluer leur stratégie de diffusion, même si pour les raisons précédemment indiquées, cette politique n'a pas eu la cohérence souhaitée.

D'autre part, le choix d'une certaine neutralité supposerait que les titres relevant d'une même famille de presse bénéficient d'aides à la diffusion dans des proportions équivalentes. Or en l'absence de cohérence et de vision consolidée des aides à la diffusion accordées à chaque titre, l'État n'a pas, jusqu'à il y a peu, été en mesure de s'en assurer. Il n'a ainsi pas pu apprécier si un titre comme le quotidien *Le Monde*, principal bénéficiaire de l'aide au transport SNCF, reçoit, pour chaque exemplaire diffusé, une aide plus ou moins importante qu'un quotidien tel que *La Croix*, qui achemine l'essentiel de ses exemplaires par voie postale, ou que d'autres quotidiens nationaux qui accordent une plus grande place au portage.

En outre, le caractère éclaté des aides à la diffusion, instaurées à des périodes différentes, avec des régimes et des bénéficiaires très divers, rend fort peu probable l'atteinte d'un objectif de neutralité vis-à-vis des choix faits par les entreprises de presse dans le mode de diffusion de leurs titres.

Sur la base des données dont dispose désormais la direction générale des médias et des industries culturelles et sous réserve des nuances qu'impose l'addition d'aides de nature différente¹⁹, la situation

¹⁹ Sont prises en compte dans le tableau suivant : l'aide au transport postal, l'aide au portage hors exonération de charges, l'aide au transport par la SNCF et l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale (PQN).

des aides à la diffusion peut être établie comme suit pour les quotidiens nationaux, en moyenne annuelle sur la période 2009-2011.

Tableau n° 7 : montant annuel cumulé des aides à la diffusion par titre de la presse quotidienne nationale - Moyenne sur la période 2009 à 2011

Titre de presse	Moyant annuel moyen aide à la distribution de la PQN - 2009-2011 (en €)	Moyant annuel moyen aide au portage - 2009-2011 (en €)	Moyant annuel moyen aide au transport postal - 2009-2011 (en €)	Moyant annuel moyen aide au transport SNCF - 2009-2011 (en €)	Total Aides moyenne 2009-2011 (en €)	Total / Nb ex diffusés (en centimes)
CROIX (LA)	212 262 €	700 836	5 423 210	-	6 336 309	20,02
HUMANITE (L')	368 279 €	335 178	1 815 159	-	2 518 615	17,71
MONDE (LE)	4 958 357 €	2 111 719	5 696 638	3 989 937	16 756 651	17,13
LIBERATION	2 648 016 €	2 806 216	680 688	-	6 134 920	16,79
FIGARO (LE)	5 077 977 €	3 680 889	7 949 977	-	16 708 843	16,49
AUJOURD'HUI EN FRANCE	9 061 136 €	23 357	247 069	-	9 331 562	15,10
ECHOS (LES)	923 130 €	728 762	2 547 283	-	4 199 175	13,64

Source : Cour des comptes (à partir de données transmises par la direction générale des médias et des industries culturelles)

Il ressort de ce tableau que le montant d'aide à la distribution par exemplaire diffusé va de 13,64 centimes d'euro pour *Les Echos* à 20,02 centimes pour *La Croix*, qui privilégie la diffusion par transport postal. On ne peut donc conclure à une stricte neutralité de l'État face aux choix de diffusion des éditeurs de presse.

2 - La persistance d'un déficit de l'activité de transport de la presse dans les comptes de La Poste

L'existence de tarifs administrés se traduit aussi par des déficits récurrents dans les comptes du principal opérateur²⁰, La Poste, comme le montre le tableau ci-après.

Selon les données de comptabilité analytique que tient La Poste pour des raisons notamment réglementaires, le déficit de l'activité aurait diminué de près de 100 M€ de 2008 à 2012, notamment en raison de ses efforts de productivité et de la hausse progressive des tarifs prévue par les accords tripartites de 2008. Il reste néanmoins que le déficit constaté en 2012 (281 M€) représente encore près de 30 % des coûts imputés à cette activité en comptabilité analytique. Même s'il continue à se réduire d'ici 2015, cette activité ne trouvera certainement pas son équilibre à cette échéance.

²⁰ Il convient de souligner que cette comptabilité est régulièrement contestée par les éditeurs de presse. Compte tenu des délais impartis pour réaliser la présente enquête, celle-ci n'a pas fait l'objet d'un examen spécifique.

Tableau n° 8 : l'activité de service public du transport de la presse dans les comptes de La Poste²¹

En M€	2008	2009	2010	2011	2012
Coûts imputables à l'activité de transport de la presse	1078	1027	1002	952	946
Chiffre d'affaires provenant des éditeurs de presse	473	401	395	402	404
Compensation par l'État des effets du moratoire de 2009	0	24	25	27	29
Aide de l'État au transport postal	232	230	242	241	232
Déficit de l'activité de transport de la presse	373	372	340	282	281

Source : Cour des comptes (à partir de données transmises par La Poste)

3 - Une remise en cohérence souhaitable

D'une manière générale, l'existence d'aides au portage, au transport postal, au transport par la SNCF ou d'aides au système de distribution au numéro, sans conception d'ensemble, ni cohérence globale, a conduit avec le temps à rendre certains modes de diffusion moins chers que d'autres, sans réelle justification, ni considération tenant à la qualité du service rendu. Elle a induit, auprès des éditeurs de presse, des décisions contraires à ce qu'aurait été un choix économiquement rationnel. Elle s'est également traduite par des effets d'aubaine en matière de portage. Enfin, la mission de service public du transport de la presse alimente un déficit récurrent dans les comptes de La Poste, qui tend certes à diminuer mais ne devrait pas disparaître dans les prochaines années.

Dans ces conditions, l'État doit-il encore, délibérément comme en 2009 en augmentant l'aide au portage, ou involontairement du fait des effets négatifs imprévus de ses mesures de soutien, influencer sur les choix des entrepreneurs de presse, ou doit-il s'en tenir à une position de plus grande neutralité ?

À brève échéance, dès lors que les acteurs économiques (éditeurs de presse, opérateurs du portage et La Poste) ont intégré dans leurs choix stratégiques les aides actuelles de l'État, une remise en cause radicale ne paraît pas envisageable.

²¹ Les coûts pris en compte dans ce tableau sont les « coûts attribuables » tels que figurant dans les documents transmis par La Poste. L'analyse en « coûts complets » donne un déficit assez proche, quoique supérieur.

À une échéance plus lointaine (trois à cinq ans) et au regard des situations peu rationnelles et des déséquilibres observés, une politique plus neutre pourrait se substituer à l'actuelle politique de soutien spécifique à chaque mode de diffusion et de tarifs administrés. Elle pourrait prendre la forme d'une aide unique et globale, ne portant pas sur un mode de diffusion particulier mais laissant les entreprises de presse libres de choisir ceux leur paraissant les plus adaptés à leurs besoins, et susceptible d'être ciblée sur les familles de presse, notamment la presse IPG. Cette perspective nécessiterait au préalable l'émergence d'un réseau structuré de portage et l'achèvement de la restructuration du système de vente au numéro afin que l'offre en matière de modes de diffusion et de distribution soit large et que les tarifs de la distribution par portage ou par les messageries de presse baissent de manière significative.

On pourrait également s'interroger sur la nécessité, à terme, de maintenir le service public du transport postal en tant que tel ou dans sa forme actuelle, dès lors que la majeure partie du transport par abonnement se serait orientée vers le portage²². En tout état de cause, la prestation appelée « publissimo », assurée par La Poste au titre du service universel, demeurerait et ses tarifs constitueraient une garantie minimale pour les éditeurs de presse.

La principale difficulté dans cette hypothèse serait l'écart existant, du fait de l'aide de l'État, entre les tarifs préférentiels actuels liés à la mission de service public et le tarif qui serait appliqué sans aide de l'État (notamment le tarif du « service universel »).

S'agissant de la presse qui n'est pas considérée comme d'information politique et générale, l'écart actuel serait en 2013, selon La Poste, de 43 %. Il aurait vocation à se réduire jusqu'en 2015 à environ 30 % du fait de la hausse des tarifs prévue dans les accords tripartites de 2008, et pourrait être résorbé les années suivantes par un effort de l'ensemble des parties prenantes.

S'agissant de la presse d'information politique et générale, l'écart à combler serait beaucoup plus important mais pourrait être surmonté en grande partie au moyen d'une aide globale à cette famille de presse lui permettant de réduire ses coûts de diffusion, quels que soient les modes d'acheminement choisis (portage, portage ou vente au numéro).

Une autre difficulté serait la capacité de La Poste à s'adapter à ce nouveau contexte. À cet égard, il peut être relevé qu'une activité de

²² L'activité de transport postal visant à assurer l'acheminement de la presse dans des zones peu denses, non couvertes par le portage, pourrait, le cas échéant, relever d'une des missions de service public de La Poste : la contribution à l'aménagement du territoire.

postage de la presse subsisterait en tout état de cause et que La Poste s'est déjà positionnée, avec sa filiale Neopress, parmi les principaux opérateurs nationaux du portage et paraît prête à développer cette activité en nouant des accords industriels.

D - L'insuffisante conditionnalité des aides

Le plan d'aide à la presse 2009-2011 s'est traduit par un effort budgétaire, élevé en faveur du secteur mais, faute de formalisation, les contreparties offertes par le secteur de la presse ont été insuffisantes.

1 - L'aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse : une progression limitée de leur rémunération

La première aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse avait été accordée en 2009 « *dans l'attente d'une meilleure répartition de la valeur dans la chaîne de distribution* ». L'objectif était de leur accorder une aide d'urgence en attendant que les réformes du système de diffusion de la presse au numéro permettent de dégager des marges nouvelles qui seraient réaffectées en bout de chaîne aux diffuseurs de presse.

Cet objectif n'a pas été assorti de dispositions concrètes négociées avec le secteur. Il ressort en 2013 qu'aucune évolution significative n'est intervenue, étant observé que les trois niveaux de distribution de la presse au numéro (messageries de presse, dépôts territoriaux et points de vente) connaissent une crise aigüe qui n'a pas facilité les évolutions.

Le président du conseil supérieur des messageries de presse observait à cet égard, dans son rapport à l'assemblée du conseil du 28 mars 2013, le retard pris : « Les éditeurs, inquiets de la situation d'extrême fragilité des diffuseurs de presse, conscients de la priorité que constitue la consolidation du réseau de vente, ont été accaparés depuis longtemps, par la situation très dégradée des niveaux 1 et 2 de la distribution. [...] De ce fait, les diffuseurs de presse du niveau 3 ont vu les réformes indispensables les concernant retardées [...] »

2 - L'aide au portage : un développement insuffisant de la mutualisation

De même, s'agissant du développement du portage, les états généraux de la presse écrite avaient mis en évidence la nécessité de renforcer la mutualisation des réseaux de portage. Ceci revenait, compte tenu des structures existantes, à inciter la presse quotidienne régionale qui a développé des réseaux de portage de ses titres, à assurer, plus

qu'auparavant et dans le cadre d'une relation commerciale normale, le portage de titres de la presse quotidienne nationale. L'objectif était donc le développement d'un « portage multi-titres », chaque porteur se chargeant d'acheminer plusieurs titres, notamment ceux de la presse quotidienne nationale et de la presse quotidienne régionale.

En dépit de quelques difficultés de mise en œuvre, nullement insurmontables, tenant aux horaires décalés d'arrivée de ces deux formes de presse, cette solution est porteuse d'économies tant pour la presse quotidienne nationale, qui bénéficierait ainsi d'un réseau déjà existant, que pour la presse quotidienne régionale, qui pourrait mieux rentabiliser son réseau. Là encore, cet objectif est resté implicite et n'a pas donné lieu à des engagements concrets de la part du secteur à l'occasion du renforcement de l'aide au portage en 2009.

Compte tenu des résultats limités observés dans ce domaine, la mission conduite en 2009 par M. Aldo Cardoso²³, à la demande du gouvernement, recommandait de moduler l'aide au portage en vue de favoriser le portage multi-titres (par exemple un titre national et un titre régional) et d'inciter la presse quotidienne régionale à mettre à disposition son propre réseau de portage dans des conditions financières raisonnables. La mission conduite peu après par MM. Mettling et Lubek de l'inspection générale des finances proposait pour sa part d'instituer une autorité de régulation chargée de vérifier que les tarifs pratiqués par la presse quotidienne régionale n'étaient pas prohibitifs par rapport aux coûts. Si l'idée d'une bonification été évoquée par la suite, la solution retenue en 2011 s'est limitée à l'admission au bénéfice des aides du fonds stratégique des projets qui auraient pour objet de contribuer à la mutualisation des réseaux de portage.

La question de la mutualisation, et plus particulièrement du portage multi-titres, reste en 2013 une préoccupation pour les services de l'État. Le rapport sur la refondation des aides à la presse remis début mai 2013 à la ministre de la culture et de la communication reprend l'idée d'un dispositif plus incitatif qui reposerait sur une bonification particulière et met, d'une manière plus générale, en exergue la nécessité de promouvoir dans tous les domaines, de l'impression d'un titre à sa distribution, toutes les initiatives tendant à une mutualisation des moyens. Cette démarche favorable reste à concrétiser.

²³ Cf. rapport « La gouvernance des aides publiques à la presse » - septembre 2010.

E - Des aides insuffisamment ciblées

Le ciblage des aides est une question récurrente de la politique d'aide à la presse. Il présente l'intérêt de concentrer les ressources financières sur un nombre limité de bénéficiaires considérés comme prioritaires et de maximiser, de ce fait, leur efficacité. Si le ciblage des aides directes a progressé et est aujourd'hui la règle, tel n'est pas le cas des deux aides les plus coûteuses pour l'État – le taux « super réduit » de TVA à 2,1 % et l'aide au transport postal.

1 - Le principe du ciblage des aides sur la presse d'information politique

a) Une politique validée par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État

Le Conseil d'État a reconnu en 1999 la validité de la distinction opérée par les pouvoirs publics entre différentes catégories de presse à l'occasion d'un recours contre un décret portant d'une part, réaménagement des tarifs applicables aux journaux et écrits périodiques dans le régime intérieur et, d'autre part, confirmation des tarifs applicables aux journaux et écrits périodiques en régime international.

En 2001, le Conseil constitutionnel a confirmé cette lecture dans une décision rendue sur la loi de finances pour 2002 qui prévoyait notamment une aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale en soutien au plan de réforme des Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne (NMPP), aujourd'hui la société Presstalis.

b) Le ciblage sur la presse d'information politique et générale (IPG)

La création de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) a été jugée nécessaire quand a été introduit en 1997 le principe d'un ciblage d'une partie de l'aide au transport postal sous la forme de tarifs préférentiels en faveur des publications d'information politique et générale²⁴.

Les titres reconnus comme relevant de la presse IPG sont assez peu nombreux. En juin 2012, 398 titres quotidiens ou périodiques relèvent de

²⁴ L'agrément délivré par la commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP) ouvre également droit, au titre de ce qu'il est convenu d'appeler le régime économique général de la presse, au taux « super réduit » de TVA de 2,1 % prévu à l'article 298 septies du code général des impôts.

cette catégorie (392 publications de sociétés éditrices de presse et 6 publications d'associations). Ils ne représentent donc que 4,5 % des titres relevant du « régime économique général de la presse ».

Les critères de reconnaissance de la presse d'information politique et générale

Pour obtenir l'agrément de la commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP), les publications doivent remplir un certain nombre de critères :

- avoir une périodicité au maximum hebdomadaire ;
- présenter un caractère d'information politique et générale, ce qui implique qu'elles réunissent les trois conditions suivantes :
 - apporter de façon permanente sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale, des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens ;
 - consacrer la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet ;
 - présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs.

La commission procède à un examen approfondi du contenu des titres afin de s'assurer du respect de ces critères.

Si la doctrine et la jurisprudence de la commission sont désormais bien établies, le contenu de certains nouveaux titres de presse conduit régulièrement, à l'occasion de demandes d'agrément, à réexaminer les frontières de la notion d'information politique et générale.

Le cas s'est présenté notamment en 2011 avec certains suppléments édités par des titres de la presse quotidienne nationale qui pouvaient être assimilés à des titres de la presse magazine (par exemple la presse féminine) et entrer en concurrence déloyale avec ceux-ci dès lors qu'ils bénéficiaient des divers avantages liés à la presse d'information politique et générale. Si les demandes d'agrément au titre de la presse d'information politique et générale sont généralement justifiées et accueillies favorablement par la commission, celle-ci a refusé cet agrément en 2011 à huit titres, soit 7 % des demandes formulées.

c) Les progrès récents mais encore insuffisants dans la mesure du ciblage des aides à la presse

L'amélioration du ciblage et de l'efficacité des dispositifs d'aide constitue l'objectif n° 4 du programme budgétaire 180 - *Presse*. Elle a conduit à la mise au point d'un indicateur de performance « part de l'aide publique globale accordée à la presse quotidienne d'information politique et générale » dans les documents budgétaires.

Cet indicateur fait apparaître que les aides directes du programme 180 bénéficient à près de 95 % à la presse quotidienne d'information politique et générale, alors que les aides indirectes (taux de TVA à 2,1 %) sont assez peu ciblées sur cette même presse (37 à 39 % selon les années).

S'il convient de souligner le progrès marqué par la présence de cet indicateur dans les documents budgétaires, celui-ci souffre d'insuffisances dues notamment au périmètre des aides prises en compte :

- le projet annuel de performances pour 2009 soulignait que, dans un premier temps, l'indicateur relatif aux aides indirectes retraçait les données concernant le taux « super-réduit » de TVA mais serait progressivement étendu à l'ensemble des aides indirectes ; cette évolution n'a pas eu lieu à ce jour ;
- l'aide au transport postal n'a jamais été prise en compte dans l'indicateur de performance 4.2 et présentait de surcroît jusqu'en 2012 l'inconvénient d'être financée sur deux programmes budgétaires²⁵.

Le projet annuel de performances pour 2013 répond en partie aux observations de la Cour en mentionnant la liste des aides directes prises en compte dans l'indicateur de performance, mais l'exclusion de l'aide au transport postal réduit l'intérêt de cet indicateur.

2 - Certaines aides directes effectivement ciblées

Les aides directes qui sont ciblées ne représentent qu'une faible partie des soutiens au secteur de la presse.

En raison de la politique développée en ce sens depuis les années 1980, de nombreuses aides directes à la presse comportent un ciblage en plus des trois « aides au pluralisme » qui ne représentent en loi de finances initiale pour 2013 que 12 M€. Le ciblage porte généralement sur la presse d'information politique et générale ou, au sein de cette dernière, sur les publications à faibles ressources provenant de la publicité ou des petites annonces, mais des variantes dans le ciblage peuvent être constatées.

Quelques mesures en ce sens sont intervenues depuis les états généraux de la presse écrite de 2008. Elles ont notamment concerné l'aide au portage pour laquelle un taux aménagé d'aide aux stocks est désormais appliqué à la presse quotidienne à faibles ressources publicitaires ou en

²⁵ Le financement de cette aide sur deux programmes distincts (programmes budgétaire 180 et 134) jusqu'en 2012 inclus pouvait en effet ajouter à la confusion, s'agissant d'un indicateur de performance du programme 180.

petites annonces. Le tableau suivant récapitule les mesures selon la nature du ciblage telle qu'observée en 2011 et 2012.

Tableau n° 9 : le ciblage des aides à la presse en 2011 et 2012

Intitulé de l'aide		Nature du ciblage	Montant en 2011 (crédits consommés en CP et en M€)	Montant en 2012 (crédits consommés en CP et en M€)
Sous-action n° 1-2	Réduction du tarif SNCF pour le transport de la presse	- Ciblage sur la presse IPG	5,50	5,00
Sous-action n° 1-4	Aide au portage de la presse (hors mesure d'exonération de charges pour les porteurs)	- Ciblage sur la presse IPG et les publications d'information « qui apportent régulièrement des informations et des commentaires sur l'actualité de l'ensemble des disciplines sportives » ; - Taux aménagé d'aide aux stocks pour les titres QFRP et QFRPA	66,69	44,54
Sous-action n° 3-1	Aide la modernisation sociale de la presse quotidienne IPG	- Ciblage sur la presse quotidienne IPG	28,15	28,15
Sous-action n° 3-2	Aide la modernisation de la presse quotidienne nationale	- Ciblage sur la presse quotidienne nationale IPG	18,00	23,85
Sous-action n° 3-5	Aide la modernisation de la presse quotidienne et assimilée IPG devenu Fonds stratégique	- Ciblage sur la presse quotidienne nationale IPG	17,66	23,63

Source : Cour des comptes

3 - Un ciblage insuffisant des aides relevant du « régime économique de la presse »

Si l'État a fait le choix de développer des mesures ciblées, il a en revanche maintenu le « régime économique général de la presse » qui bénéficie à la plupart des titres de presse dès lors qu'ils sont enregistrés auprès de la commission paritaire des publications et des agences de presse. Or ce régime concerne les deux principales aides à la presse par leur montant : le taux « super réduit » de TVA à 2,1 % dont le coût pour

l'État est estimé à 270 M€ en loi de finances initiale pour 2013 et l'aide au transport postal qui présente un coût budgétaire de 249,4 M€.

Le taux « super réduit » de TVA à 2,1 % ne fait l'objet d'aucun ciblage puisqu'il est appliqué à tous les titres de presse agréés par la commission. L'application d'un taux « normal » de 19,6 % pour les services de presse en ligne n'est pas due à une volonté de l'État d'exclure cette catégorie, mais à la difficulté rencontrée jusqu'alors, au regard des textes et de la jurisprudence communautaire, d'appliquer à cette forme nouvelle de presse le taux historique de 2,1 %.

L'aide au transport postal fait, pour sa part, l'objet d'un ciblage partiel sous la forme de tarifs plus ou moins préférentiels pour la presse d'information politique et générale et la presse non d'information politique et générale. Les accords tripartites de juillet 2008 ont renforcé ce ciblage puisqu'ils prévoient, sur la période 2009-2015, une augmentation progressive différenciée des tarifs de 11 % pour les quotidiens d'information politique et générale à faibles ressources provenant de la publicité ou des petites annonces, de 23 % pour les autres titres de la presse d'information politique et générale et de 34 % pour la presse non IPG.

Des débats récurrents ont porté au cours des dernières années sur la réduction de ce périmètre d'application de ces deux catégories d'aides. Les principales propositions de réforme ont porté :

- sur le taux de TVA : le taux de 2,1 % serait réservé à des titres ciblés, les autres titres étant soumis au taux réduit (actuellement 5,5 %) ; il est rappelé à cet égard que des taux de TVA différenciés ont déjà existé entre 1977 et 1989 ;
- sur l'aide postale, qui ne bénéficierait plus qu'aux titres ciblés.

La nature et le degré de ciblage diffèrent selon les propositions, certaines retenant un ciblage sur la presse d'information politique et générale, d'autres un ciblage moins restrictif.

En dépit des débats organisés lors des états généraux de la presse écrite, qui ont du reste fait ressortir des divergences d'appréciation, et des diverses propositions formulées au cours des dernières années²⁷, le degré de ciblage n'a pas fait l'objet de décisions concrètes dans le cadre du plan d'aide 2009-2011.

²⁷ En particulier, la proposition du député Michel Françaix tendant à différencier les taux de TVA appliqués, d'une part, à la presse IPG, d'autre part, à la presse dite récréative.

Dans un contexte budgétaire contraint, le soutien de l'État à des familles de presse économiquement rentables et présentant peu ou pas d'enjeux en termes de pluralisme paraît de moins en moins se justifier, *a fortiori* pour les deux mesures les plus coûteuses. Dès lors, si l'accroissement simultané du ciblage sur le taux de TVA et sur l'aide au transport postal paraît difficile, même dans une perspective de moyen terme, compte tenu de la crise actuelle de la presse, il pourrait être envisagé sur l'un ou l'autre de ces dispositifs.

Dans cette hypothèse, deux critères cumulatifs pourraient être pris en considération pour renforcer le ciblage :

- les enjeux en termes de maintien du pluralisme,
- la rentabilité économique de chaque famille de presse.

Au regard du premier critère, le ciblage sur la presse d'information politique et générale (IPG) paraît s'imposer. En effet, si l'on peut juger utile et souhaitable l'existence de plusieurs titres pour traiter d'un sport, d'une activité de loisirs ou de recettes culinaires, les enjeux ne semblent pas relever de l'expression des pensées et des opinions au sens de l'article 11 de la Constitution, qui seul justifie l'intervention de l'État.

La presse d'information politique et générale doit d'autant plus être préservée que le nombre de titres de la presse est réduit. Selon le dénombrement réalisé par le ministère de la culture et de la communication en 2011, il n'existe que 9 quotidiens nationaux d'information politique et générale et 67 quotidiens régionaux ou locaux, soit en moyenne trois par région. *A contrario*, le tableau suivant montre la variété de la presse magazine (hors presse d'information politique et générale) qui constitue une particularité de la presse française.

Tableau n° 10 : le nombre de titres de la presse magazine (hors presse d'information politique et générale) en 2011

Presse magazine (non IPG)	Nombre de titres
JOURNAUX D'ANNONCES	32
PRESSE CULTURELLE	121
MAISON & DECORATION	111
ECONOMIE	22
PRESSE FEMININE	205
PRESSE DES JEUNES	265
LOISIRS	942
PRESSE MASCULINE	21
SPORT	208
SCIENCE & TECHNIQUE	32
T.V / SPECTACLE	21
SENSATION / EVASION	85
FAMILLE / SOCIETE	93
TOTAL	2 158

Source : Cour des comptes (à partir des chiffres définitifs de l'année 2011 pour la presse écrite – ministère de la culture et de la communication)

S'agissant du second critère, si l'absence d'étude récente sur les coûts et la rentabilité des différentes familles de presse ne permet pas de disposer de données précises et incontestables, il reste que les coûts de fabrication et de distribution varient assez fortement selon les familles de presse et qu'en dépit d'une baisse générale de la rentabilité économique du secteur depuis cinq ans, la presse magazine demeure rentable, alors que les résultats de la presse quotidienne nationale sont proches de l'équilibre, voire déficitaires. De même, au sein de la presse d'information politique et générale, les coûts de fabrication et de diffusion d'un quotidien national et d'un quotidien régional peuvent différer de manière significative.

Sauf à courir le risque de créer un effet d'aubaine, le soutien aux familles de presse économiquement viables ne se justifie pas. Pour les autres familles de presse, le soutien devrait être modulé en fonction de leur niveau de rentabilité respectif.

Afin d'éclairer et d'étayer ses décisions, le ministère de la culture et de la communication devrait disposer périodiquement, par exemple tous les trois ans, d'études indépendantes permettant d'apprécier les niveaux de rentabilité respectifs des différentes familles de presse, et en

particulier de celles relevant de la presse d'information politique et générale.

F - Une répartition inadaptée des crédits entre les types d'aides à la presse

La répartition des crédits entre les différentes formes d'aide apparaît inadaptée aux enjeux du secteur.

S'il est difficile de porter une appréciation sur la répartition des moyens de l'État entre aides directes et indirectes compte tenu des incertitudes sur le coût précis de ces dernières, à tout le moins, la répartition des crédits du programme 180 entre les différentes formes d'aides ne paraît pas optimale.

Au regard de la loi de finances initiale pour 2013 et en ajoutant les crédits du plan « IMPRIME » imputés sur le programme 103 - *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* géré par le ministère chargé du travail, la répartition des aides au sein de ces trois catégories d'aides qui structurent la présentation du programme 180 - *Presse* est actuellement la suivante :

- les aides à la diffusion représentent 74 % du total, soit 308,4 M€, dont une majeure partie revient à l'aide au transport postal (60 %) ;
- les aides au pluralisme représentent 3 % du total, soit 12 M€ ;
- les aides à la modernisation représentent 23 % du total, soit 95,6 M€.

Cette répartition montre l'importance financière des aides à la diffusion qui constituent les trois quarts du montant des aides directes. Elle paraît d'autant plus déséquilibrée que près de 60 % des aides directes sont alloués au transport postal qui n'apparaît pas comme le mode de diffusion le plus porteur d'avenir.

Pour autant, l'accroissement de la part des aides au pluralisme pourrait présenter l'inconvénient majeur d'accorder aux titres concernés des moyens surdimensionnés au regard de leur chiffre d'affaires et de leur diffusion. Il conduirait à les soutenir au-delà de toute logique économique et à l'encontre des attentes des lecteurs.

En revanche, la part des aides à la modernisation, en particulier celle attribuée au fonds stratégique (33,5 M€ en loi de finances initiale pour 2013, soit 8 % des aides directes), apparaît relativement modeste, alors que la modernisation des modes de production, de diffusion et de distribution constitue des enjeux majeurs pour la presse écrite. S'il convient là encore de veiller à ce que les moyens consacrés aux aides à la modernisation ne soient pas disproportionnés par rapport au nombre de

projets de qualité déposés et ne conduisent pas à des taux d'intervention de l'État trop élevés, un rééquilibrage des aides en faveur de la modernisation semble souhaitable.

II - Des résultats décevants au regard des attentes et des moyens engagés

L'efficacité de la politique d'aide à la presse doit d'abord être appréciée au regard des objectifs particuliers assignés à chaque dispositif, qui se traduisent de manière différente pour des aides automatiques, telles que les aides à la diffusion, et pour des aides sur projets, comme les aides à la modernisation. Elle peut aussi être examinée à partir de l'analyse des évolutions globales du secteur intervenues au cours des dernières années.

Si la politique de l'État ne peut à elle seule résoudre l'ensemble des difficultés auxquelles celui-ci est confronté, les moyens budgétaires déployés depuis 2009 ont été suffisamment conséquents pour constituer des leviers efficaces à l'appui de sa mutation. Or les résultats observés à ce jour paraissent très en deçà.

A - Les aides à la modernisation : des objectifs partiellement atteints

Conçues pour répondre aux enjeux technologiques du secteur de la presse, les aides à la modernisation étaient, jusqu'à la création du fonds stratégique pour le développement de la presse par le décret du 13 avril 2012, gérées par le fonds d'aide à la modernisation de la presse et par le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne. En réalité, ces deux dispositifs n'ont pas réellement atteint leurs objectifs.

1 - Les enjeux de la modernisation de la presse

Le secteur de la presse écrite est aujourd'hui confronté à une profonde mutation technologique qui remet en cause un modèle économique traditionnel fondé sur la production de journaux sur support papier. Sans qu'il soit encore question d'une disparition totale de ce dernier, le développement du numérique constitue désormais un enjeu central pour la diffusion de l'information.

a) Une période de transition technologique

Dans un contexte de baisse globale du lectorat, la presse sur support papier doit adapter sa production d'imprimés en termes quantitatifs. Les attentes des lecteurs ont également évolué dans le sens d'une exigence accrue de qualité d'impression et les imprimeries ont dû progressivement délaisser les tirages *offset* en noir et blanc et se doter de machines permettant une production en quadrichromie. Au-delà du renouvellement des outils de production, une rationalisation de l'implantation des lieux de production s'impose. Outre la suppression ou le regroupement de sites préexistants, une solution est de créer des pôles régionaux d'impression permettant d'augmenter la productivité, de réduire les coûts logistiques liés à la diffusion des exemplaires, mais également de mutualiser les capacités d'impression entre les différents titres de presse.

Un autre enjeu central pour l'avenir de la presse réside dans la transition vers la production et la diffusion de l'information sur support numérique. Cette mutation est en cours, avec le développement du bimédia (papier et numérique) et l'émergence des *pure players* qui ne recourent pas au support papier. Elle aboutit également à une convergence des médias, les lignes de partage entre textes, photographies et vidéos tendant à s'estomper en faveur du concept global de *news factory* que l'on peut traduire par l'expression « usine à nouvelles ».

La question se pose toutefois de l'investissement que nécessite cette transition technologique, mais également de sa rentabilité pour les entreprises. En effet, en France comme à l'étranger, tant pour les publications bimédia que pour les *pure players*, il n'existe pas aujourd'hui de modèle économique unique et stabilisé garantissant à la fois la pérennité, la qualité et la rentabilité de la presse en ligne. Les éditeurs tâtonnent notamment pour définir la part de gratuité et de services payants, le bon équilibre entre abonnements, ventes à l'unité et ressources publicitaires. Les éditeurs éprouvent également des difficultés à monétiser leur contenu sur l'Internet, les systèmes actuels de paiement en ligne n'étant pas adaptés. Enfin, les technologies continuent d'évoluer très vite, de même que l'équipement, les usages et les attentes des lecteurs.

La consolidation médiatique et capitalistique de la presse en ligne n'en est donc qu'à ses balbutiements et ce secteur doit également se positionner vis-à-vis des agrégateurs d'informations et des réseaux sociaux qui occupent désormais un rôle croissant dans la diffusion de l'information. Aussi, selon la direction générale des médias et des

industries culturelles, rares sont ceux qui se risquent à prédire ce à quoi ressemblera la presse en ligne dans les cinq ans à venir.

b) L'obstacle du taux de TVA applicable à la presse en ligne

Un obstacle au développement de la presse en ligne réside dans le taux de TVA qui lui est appliqué. En effet, si le droit de l'Union européenne permet aux États membres de mener une politique de taux de TVA favorable aux biens et services culturels, ce taux n'est pas applicable aux services fournis par voie électronique²⁸. Aussi les entreprises de publications en ligne paient-elles une TVA plus élevée que leurs concurrents de la presse papier dans presque tous les États membres de l'Union européenne (entre 15 % et 25 % selon les pays). L'écart entre les taxes payées par les médias en ligne et les médias sur papier peut être très notable, comme au Danemark où les journaux traditionnels bénéficient d'une TVA à 0 % alors que les versions électroniques sont assujetties à un taux de 25 %. Seules la Bulgarie, la Finlande, la Pologne et la Slovaquie appliquent les mêmes taux pour les deux types de support, cette situation s'expliquant par une augmentation du taux pour les publications papier. De l'avis des professionnels, cette disparité des taux de TVA constitue un frein au développement des médias en ligne au sein de l'Union, dans un environnement de plus en plus concurrentiel au plan mondial.

S'agissant de la presse en ligne en France, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 a prévu que le taux réduit s'applique aux offres composites selon des modalités fixées par voie réglementaire. Le décret n° 2011-115 du 27 janvier 2011 pris pour son application prévoit que les taux réduits de TVA s'appliquent à hauteur de la part du prix hors taxe de l'offre composite représentative de la livraison de la publication imprimée, la détermination de cette part pouvant être réalisée selon toute méthode traduisant la réalité économique des opérations. Cette méthode est celle prévue par le code général des impôts, lequel est aligné sur le droit communautaire. Ce dispositif fait que, par construction,

²⁸ En application de l'article 98 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de TVA, l'annexe III recensant les biens et services éligibles à un taux réduit de TVA permet aux États membres de soumettre à ce taux : les livres (livraison et location) et produits assimilés tels que les journaux et périodiques ; la réception de services de radiodiffusion et de télévision ; les prestations de services fournies par les écrivains, compositeurs et interprètes et les droits d'auteur qui leur sont dus. Le paragraphe 2 de l'article 98 de cette même directive précise toutefois que : « les taux réduits ne sont pas applicables aux services fournis par voie électronique visés à l'article 56, paragraphe 1, point k ». L'annexe II de cette directive dispose que sont notamment considérés comme tels « la fourniture de textes, de musique ou de films ».

les services de presse en ligne, qui sont offerts distinctement ou en-dehors de la livraison des publications imprimées (les *pure players*), ne bénéficient pas d'un taux réduit.

Depuis 2006, le gouvernement a souhaité remédier à cette situation et obtenir une modification du droit communautaire. En décembre 2010, le Président de la République avait demandé à M. Jacques Toubon de mener des concertations au niveau européen sur la fiscalité des biens et services culturels fournis par voie électronique. Cette mission a été confirmée par l'actuel Président de la République en août 2012. Dans ce cadre, la position française continue d'être relayée auprès de la Commission européenne et des partenaires de la France au sein de l'Union, tant en bilatéral qu'à l'occasion de débats dans les enceintes de l'Union.

Si ces démarches n'ont pas encore abouti à des décisions, elles ont amené les institutions européennes et les États membres à affirmer ou réaffirmer leurs positions.

Le Parlement européen s'est prononcé en faveur de l'adoption d'un taux réduit de TVA, similaire à celui qui s'applique aux mêmes œuvres sur support physique²⁹.

De même, à plusieurs reprises³⁰, la Commission européenne a estimé que la révision de la structure actuelle des taux de TVA devrait répondre au principe selon lequel des biens et services similaires devraient être soumis au même taux de TVA. Elle a également lancé en octobre 2012 une consultation publique sur les taux de TVA. La France a répondu à cette consultation fin décembre 2012 en invitant la Commission à avancer les propositions susceptibles de conduire à un réexamen de la législation existante sur les taux réduits de TVA.

Le Luxembourg, la Suède, les Pays-Bas et l'Italie soutiennent dans son principe la position française. Un autre groupe d'États membres pourrait être favorable à terme ou à tout le moins pourrait ne pas s'opposer à la révision de la directive TVA : Malte, la République tchèque, la Lituanie, la Pologne et l'Espagne. En revanche, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Autriche, le Portugal et la Finlande

²⁹ Résolution du Parlement européen sur la modernisation de la législation sur la TVA dans le but de stimuler le marché unique du numérique de Mme Marielle Gallo et M. Jean-Paul Gauzes (n° B7-0648/2011) ; résolution du Parlement européen sur l'achèvement du marché unique numérique (n° 2012/2030 (INI)).

³⁰ Communication sur l'avenir de la TVA du 6 décembre 2011 ; communication sur le commerce électronique du 11 janvier 2012 ; communication du 26 septembre 2012 « Promouvoir les secteurs de la culture et de la création pour favoriser la croissance et, l'emploi dans l'Union européenne ».

semblent à ce stade rester opposés à cette démarche. Or une future révision des structures des taux de TVA devra s'effectuer à l'unanimité des États membres au Conseil, le cas échéant dans le cadre d'un paquet qui peut faciliter les compromis entre États membres.

La direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) évalue à 5 M€ le manque à gagner pour l'État que représenterait, la première année, un passage de la presse en ligne au taux super réduit de TVA à 2,1 %. Cette estimation se fonde sur une étude qui a été réalisée par le cabinet Kurt Salmon en février 2012 pour le compte de syndicats d'éditeurs. Cette étude souligne que le manque à gagner serait compensé par le développement de la filière de la presse en ligne, ce qui induirait corrélativement une hausse de la TVA perçue. Si l'intérêt économique d'un alignement du taux de TVA applicable à la presse en ligne sur celui de la presse papier est confirmé, il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de cette mesure rencontre pour l'heure des obstacles juridiques liés au droit communautaire.

Enfin, au-delà de la question de la TVA applicable à la presse en ligne, la question reste posée de la définition du régime fiscal des productions sur support numérique, la ministre de la culture et de la communication souhaitant la mise en place d'une taxe sur les objets connectés qui concernerait directement le développement de la presse en ligne.

2 - Le fonds de modernisation de la presse

Institué en 1999, le fonds de modernisation de la presse (FDM) devait soutenir des projets d'entreprises de presse relevant de l'un des trois objectifs suivants :

- améliorer la productivité des entreprises ;
- moderniser les rédactions ;
- renforcer la diffusion en direction des nouveaux publics et, en particulier, des jeunes lecteurs.

L'instruction des demandes d'aides était assurée par la direction générale des médias et des industries culturelles, mais les décisions d'attribution des subventions étaient prises après avis d'un comité d'orientation composé de représentants de la presse et des administrations.

Entre 2006 et 2011, le fonds de modernisation de la presse a attribué des aides pour un montant global de 135 M€, dont 78 M€ au cours du plan triennal 2009-2011. L'examen des aides attribuées fait

apparaître que le fonds n'est pas véritablement parvenu à inciter les entreprises à préparer leur avenir.

Certes, l'action du fonds de modernisation de la presse a permis de moderniser le secteur de la presse caractérisé jusqu'alors par un appareil productif vieillissant et qui devait notamment passer de l'impression *offset* à la quadrichromie. Par ailleurs, certains dossiers présentés notamment par la presse quotidienne nationale ont concerné des projets « bimédia » visant à développer des services de presse en ligne parallèlement à la production papier. On peut également relever qu'en 2011 une subvention de 3,5 M€ a été accordée pour la création en Corse d'un centre d'impression numérique pour l'ensemble des quotidiens nationaux, ce qui témoigne d'un effort de mutualisation des capacités de production et de rationalisation des coûts de diffusion. Une opération similaire a également été mise en œuvre à La Réunion. Toutefois, les soutiens publics se sont majoritairement orientés vers la modernisation des activités traditionnelles d'impression, les investissements relatifs à la chaîne de fabrication ayant mobilisé 58 % du montant global des aides.

De plus, le fonds de modernisation de la presse a fini par se transformer en un système de « guichet » marqué par une forte cogestion entre les représentants de l'État et les bénéficiaires des aides. Le dispositif a également souffert de procédures limitées de contrôle, la commission de contrôle du fonds n'ayant pas pu aller au-delà d'un examen en régularité des projets, faute d'accès aux données financières des entreprises de presse. En définitive, on peut s'interroger sur l'impact du fonds de modernisation de la presse sur les entreprises de presse, les aides allouées n'ayant pas suffisamment contribué à inciter ces dernières à préparer leur nécessaire mutation technologique.

3 - Le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne

Le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne (SPEL) a été institué en novembre 2009 et s'est substitué au fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse, créé en novembre 2004. Ce fonds était doté d'un comité d'orientation comprenant à parts égales des représentants de l'administration et des représentants de services de presse en ligne. Le ministre de la culture et de la communication décidait, sur l'avis du comité, du montant des aides. L'octroi de ces dernières était subordonné à la conclusion entre l'État et le bénéficiaire d'une convention fixant notamment leurs conditions d'attribution.

Le champ d'intervention du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne était très large, ce qui a contribué à amoindrir son efficacité au service du développement de la presse en ligne. En effet, les aides du fonds pouvaient certes concerner des dépenses d'investissement (matériels informatiques et outils de numérisation), mais aussi des dépenses d'exploitation telles que des dépenses de formation professionnelle ou les rémunérations des journalistes concernés par les projets.

Entre 2006 et 2011, 10,9 M€ ont été versés par le fonds, dont 9,8 M€ pendant le plan d'aide 2009-2011. L'examen des listes de bénéficiaires montre qu'ont été financés des projets de qualité inégale, parfois éloignés des préoccupations initiales de la politique de soutien de l'État aux titres de la presse les plus fragilisés ou orientés vers l'information politique et générale. Comme pour le fonds de modernisation de la presse, une approche morcelée de l'attribution des aides a prévalu, ce qui a transformé les interventions du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne en une sorte de « guichet » ouvert à un ensemble indistinct d'acteurs.

S'agissant du soutien apporté à la presse d'information politique et générale, le nombre de dossiers portés par les services de presse en ligne a proportionnellement diminué au fil des ans : ils représentaient 60 % des dossiers de demande en 2009, contre 57 % en 2010 et 36 % en 2011. Si l'on raisonne en terme de montants des aides attribuées, on constate également un reflux mais dans des proportions moins marquées. Ainsi, les aides à la presse d'information politique et générale ont-elles représenté 83 % du montant global des soutiens du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne en 2009, 78 % en 2010 et 60 % en 2011.

À l'inverse, de nombreuses aides ont été consenties à des services en ligne relevant de la presse spécialisée, notamment dans les domaines du sport et du tourisme, comme le montre l'encadré suivant.

Exemples d'aides aux services de presse en ligne

En 2011, le fonds SPEL a contribué au financement du site du magazine Surf Session consacré à la pratique de ce sport (68 464 € de subvention), le site moto-net.com qui, comme son nom l'indique, concerne la pratique de la moto (18 018 € de subvention), ou bien le site hoteletlodge.fr consacré aux voyages et hôtels de luxe (53 573 € de subvention).

Des magazines de grands groupes qui, *a priori*, ne connaissent pas de difficultés particulières figurent également parmi les bénéficiaires, tels, en 2009, les sites lejdd.fr (138 703 € de subvention) et parismatch.com (57 390 € de subvention) du groupe Hachette Filipacchi Associés.

Des aides concernent des sites dont la cible en termes de public est très étroite, tels le site pharedere.com qui informe sur les actualités locales de l'île de Ré (33 167 € de subvention), ou le site frequence-sud.fr (14 020 € de subvention), consacré à un guide des festivals des régions méridionales. Enfin le fonds SPEL a soutenu en 2009 le site lemondedusurgele.fr (7 070 € de subvention).

Source : Cour des comptes à partir des listes des bénéficiaires du fonds des services de presse en ligne

B - Le relatif échec d'une tentative de reconquête du lectorat : l'opération « Mon Journal Offert »

A l'issue des états généraux de la presse écrite, le 23 janvier 2009, le Président de la République a annoncé qu'il souhaitait permettre à tout jeune de 18 à 24 ans de bénéficier d'un abonnement gratuit à un quotidien, le journal étant payé par l'éditeur, le transport par l'État. Cette orientation s'est concrétisée par une augmentation de 15 M€ sur trois ans des crédits accordés au fonds de modernisation de la presse afin de financer le projet Mon Journal Offert.

Ce projet a consisté à abonner 200 000 jeunes à un quotidien de leur choix, un jour par semaine et pendant un an. L'offre de titres a porté sur 61 quotidiens, soit la quasi-totalité des titres de la presse quotidienne nationale, régionale et départementale. La société A2Presse, spécialisée dans la gestion des abonnements, a été chargée de la collecte et de la redistribution des abonnements vers les différents titres.

Pour la saison 2009-2010, le nombre prévu de bénéficiaires a été dépassé, avec 213 000 abonnements. Une étude avait alors montré que 85 % des jeunes interrogés étaient satisfaits de l'opération. Les trois-quarts des abonnements concernaient la presse quotidienne régionale, mais la presse quotidienne nationale avait réalisé une performance

supérieure à son poids relatif dans la gamme des titres proposés. Pour la saison 2010-2011, 220 000 abonnements ont été distribués. L'*International Herald Tribune*, *Le Monde* et *Le Figaro* ont fait l'objet d'une forte demande. Dans la presse régionale, ce sont les titres du groupe Voix du Nord qui ont enregistré les meilleures performances, ainsi que *Ouest-France*, *Le Midi Libre*, *Le Dauphiné Libéré*. Certains titres locaux ont été fortement demandés, notamment *Le Petit Bleu de l'Agenais* ou *Le Progrès de Fécamp*.

En 2011, une enquête, intitulée *Bilan d'expérience Mon Journal Offert et perspectives de développement* et réalisée par le cabinet Auxipresse, a montré que l'abonnement avait eu un impact positif sur la fréquence de lecture du quotidien auquel les jeunes s'étaient abonnés : cette fréquence était passée de 23 % à 35 % pour la lecture plus d'une fois par semaine, et de 17 % à 58 % pour la lecture une fois par semaine. Parmi les jeunes ayant déclaré vouloir poursuivre leur pratique de lecture au-delà de l'opération Mon Journal Offert, 27 % ont indiqué vouloir s'abonner et 32 % vouloir l'acheter en kiosque. Parmi les jeunes ayant déclaré ne pas vouloir poursuivre leur abonnement, 70 % ont signalé que le coût d'un abonnement constituait pour eux un élément dissuasif.

Toutes ces données sont cependant fragiles. En effet, les études précitées sur la fidélisation des jeunes lecteurs n'ont porté que sur la satisfaction à court terme des bénéficiaires de l'opération Mon Journal Offert. L'effet dans le temps n'a pas été démontré, comme l'a fait apparaître le bilan de l'opération Mon Journal Offert qui a été publié en juillet 2012 par l'inspection générale des affaires culturelles. Ce rapport souligne que cette opération a abouti à un taux d'abonnement payant de la part des jeunes bénéficiaires qui se situe seulement entre 5 % et 8 %, alors que les statistiques du ministère de la culture et de la communication montrent que le taux de lecture de la presse spontanée est de 9 %. Ainsi, de façon paradoxale, les jeunes qui n'ont pas bénéficié de l'opération Mon Journal Offert paraissent plus nombreux à lire la presse papier.

À ce titre, le rapport conclut dans les termes suivants : « Une approche pessimiste conduit à penser que les actions aidées sont sans effet notable. Une approche optimiste expose que le phénomène de désaffection serait plus accentué sans les actions aidées sur les fonds publics » et « au total, il est douteux que toutes les initiatives prises ces dernières années aient été positives, c'est-à-dire aient véritablement accru le taux de lecture chez les jeunes de la presse ». Au regard de ces constats plus que mitigés, l'opération Mon Journal Offert a été abandonnée et les actions en direction des jeunes réorientées au sein du nouveau fonds stratégique pour le développement, dont une section est consacrée au développement du lectorat.

C - Les effets insuffisants des aides à la diffusion

1 - L'aggravation des difficultés du système de vente au numéro

a) Un système de distribution au numéro issu de l'après-guerre et tardivement réformé

La distribution de la presse au numéro repose sur les dispositions de la loi du 2 avril 1947, dite « loi Bichet », qui garantit le pluralisme de la presse. Si la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse a récemment adapté le système existant, celui-ci reste en vigueur dans ses principes fondamentaux (voir annexe n°5).

Le système français de distribution de la presse vendue au numéro

Sauf exceptions, les quotidiens nationaux et les magazines ont intégré trois coopératives qu'ils ont créées : la coopérative des quotidiens et la coopérative des magazines, qui détiennent toutes deux la société de messagerie Presstalis et les Messageries Lyonnaises de presse (MLP) qui sont à la fois une coopérative d'éditeurs de presse et une messagerie. Outre les messageries de presse qui constituent le niveau 1 du dispositif de distribution de la presse, le niveau 2, intermédiaire, est constitué de dépôts qui jouent un rôle de grossistes au plan local, et le niveau 3, des diffuseurs (détaillants, marchands de journaux).

Ce système constitue un modèle très particulier que l'on ne trouve qu'en France. Tout en étant très encadré par la loi et le secteur lui-même (en particulier le conseil supérieur des messageries de presse), en défendant un principe de solidarité entre familles de presse et entre messageries et en comportant des situations de monopole (les dépôts du niveau 2 ont l'exclusivité de la distribution dans la zone qui leur est attribuée), il autorise une concurrence entre les messageries.

Les éditeurs de la presse régionale et locale ont, au contraire, choisi d'assurer eux-mêmes la distribution de leurs titres. Ils ne passent donc pas par les deux premiers niveaux précédemment mentionnés et ont mis en place un réseau de vente spécifique comprenant un réseau de dépositaires exclusifs ainsi qu'un réseau de points de vente complémentaires à ceux utilisés par la presse nationale et les magazines comprenant environ 20 000 points de vente.

La productivité insuffisante du système de distribution au numéro de la presse quotidienne nationale et magazine, issu de la « loi Bichet » de 1947, apparaît manifeste depuis les années 2000 dans un contexte général de baisse des ventes.

Au niveau 1, celui des messageries de presse, le système issu de la « loi Bichet » a longtemps fonctionné selon un schéma simple dans lequel les Nouvelles Messageries de la Presse parisienne (NMPP), devenues Presstalis en 2009, assuraient de fait un quasi-monopole de la diffusion des quotidiens nationaux et des magazines. Le développement au plan national des Messageries lyonnaises de presse (MLP), qui présentent des coûts considérés comme moins élevés, a contribué à exacerber la concurrence et à déséquilibrer ce schéma :

- en raison des difficultés financières de Presstalis, plusieurs éditeurs de magazines ont pris l'initiative, notamment en 2010 et 2011, de quitter la coopérative des magazines et sa messagerie pour rejoindre les MLP ;
- le principe de mutualisation des coûts entre la presse quotidienne nationale et la presse magazine, qui pouvait aisément être mis en œuvre dès lors qu'une seule messagerie assurait la totalité de la distribution, ne peut plus fonctionner dès lors que l'autre messagerie, les MLP, assure une partie de la distribution des magazines mais ne distribue pas les quotidiens nationaux³¹.

Les difficultés de Presstalis sont liées d'abord aux contraintes logistiques et d'urgence inhérentes à la distribution de la presse quotidienne (travail de nuit, travail du dimanche et des jours fériés, transports additionnels, gestion d'un « pic de traitement » à certaines heures et schéma logistique particulier pour les quotidiens). Elles résultent aussi de coûts de structure élevés, afférents notamment aux conditions d'emploi et de rémunération propres à la presse parisienne, ainsi qu'à une rationalisation et à une modernisation insuffisantes de son réseau. Un rapport du cabinet Mazars du 20 juillet 2012, commandé par le conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), a ainsi tenté déterminer, dans l'activité de distribution de la presse quotidienne nationale, les surcoûts imputables aux contraintes logistiques spécifiques à la distribution de la presse quotidienne. Ce travail a servi de base à une décision du CSMP de mutualiser ce coût entre les deux messageries, ce qui a permis une amélioration des comptes de Presstalis mais reste à ce jour contesté par les MLP. Il revient par ailleurs à Presstalis de réduire ses coûts de structure dans le cadre de son plan de restructuration.

Le niveau 2, celui des dépôts, a fait l'objet, au cours des années 1990 et 2000, d'un resserrement très important – le nombre de dépôts étant passé de 2 840 en 1987 à moins de 700 en 1995 et à 147 fin 2011.

³¹ Actuellement, Presstalis assure la diffusion de tous les quotidiens nationaux et d'une majorité de titres de la presse magazine (environ les deux tiers), les Messageries lyonnaises de presse distribuant environ le tiers des magazines.

En 2013, il est constitué de 136 dépôts. Même si l'essentiel de l'effort de productivité à ce niveau a été réalisé, des efforts complémentaires restent à accomplir à court terme. Le schéma-directeur approuvé par le conseil supérieur des messageries de presse le 26 juillet 2012 prévoit ainsi la poursuite de cette évolution pour parvenir à 99 dépôts à la fin de 2014.

Enfin, le niveau 3, celui des diffuseurs de presse, souffre de handicaps qui ont été rappelés lors des états généraux de la presse écrite :

- la rémunération des marchands de journaux est une des plus faibles d'Europe. Leur commission est comprise entre 15 et 18 % du prix de vente, contre 18 à 20 % en Allemagne, 21 à 26 % au Royaume-Uni et 20 à 25 % en Espagne ; les états généraux ont considéré qu'il était nécessaire d'accroître la rémunération du niveau 3 de trois à cinq points, évolution qui n'est pas encore intervenue ;
- le nombre de points de vente est assez faible, 30 000 marchands de journaux (auxquels s'ajoutent toutefois les quelque 20 000 points de vente supplétifs de la presse quotidienne régionale), soit en moyenne 2 000 habitants par point de vente, contre un peu plus de 1 000 au Royaume-Uni, et 700 en Allemagne.

Le système issu de la loi Bichet a été conçu avant tout en faveur des éditeurs de presse, qui contrôlent les messageries ainsi que la chaîne de distribution. L'insuffisante rentabilité et les retards dans la modernisation du niveau 1 et, à un degré moindre, du niveau 2, ont empêché jusqu'à présent une rémunération plus favorable des acteurs du niveau 3.

b) La situation de Presstalis ne s'est toujours pas améliorée

Un plan de redressement pour la période 2012-2015 a été conclu en octobre 2012 par Presstalis, les coopératives d'éditeurs de presse, actionnaires de la société, et l'État. Il vise un retour à l'équilibre financier de l'entreprise en 2015 dans un contexte de baisse structurelle du marché. Il repose notamment sur une rationalisation des plates-formes logistiques et des dépôts et devrait se traduire par des diminutions importantes d'effectifs (950 départs envisagés sur un effectif de 2 150 à la fin 2012).

Dans ce cadre, l'État s'est engagé à augmenter l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale de 15 M€ sur la période 2012-2013 et à mettre en place un prêt au titre du fonds pour le développement économique et social (FDES) de 20 M€ sur la même période. Le financement repose également sur des efforts financiers consentis par les éditeurs de presse et sur un renforcement du mécanisme de solidarité financière entre la presse quotidienne et la presse

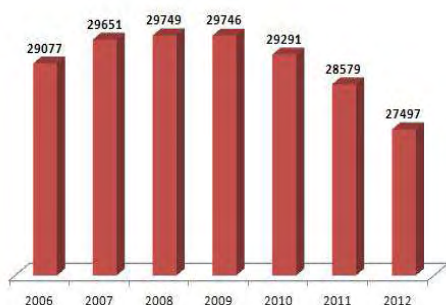
« magazine » (mécanisme de péréquation portant sur les surcoûts inhérents à la distribution des quotidiens).

À la suite de la signature des accords d'octobre 2012, le président du tribunal de commerce de Paris a constaté, par ordonnance du 31 décembre 2012, qu'il n'y avait pas lieu de prolonger le mandat amiable *ad hoc*, les conditions de poursuite de l'exploitation de l'entreprise étant réunies. La situation de Presstalis, en particulier sa capacité à mettre en œuvre les mesures sociales induites par les accords d'octobre 2012, n'en suscite pas moins toujours des inquiétudes, comme en témoignent les difficultés auxquelles cette société continue de se heurter et qu'amplifie la persistance de mouvements sociaux affectant son activité.

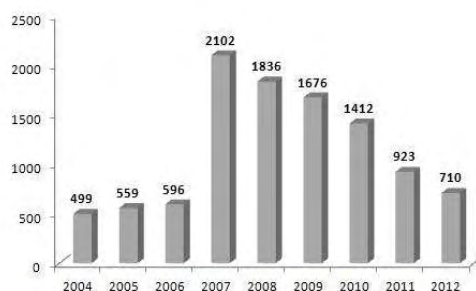
c) L'aggravation de la situation des diffuseurs de presse

Les données globales relatives aux points de vente montrent que les créations de points de vente ont été supérieures aux suppressions, mais ce solde positif, élevé en 2007 et 2008, a fortement diminué depuis trois ans. En outre, une analyse plus détaillée fait ressortir un changement de nature des points de vente, avec un accroissement du nombre de points de vente complémentaires, qui diffusent un nombre restreint de titres, au détriment des points de vente spécialisés que l'État, comme le secteur de la presse, cherche à préserver, voire à développer.

Graphique n° 4 : l'évolution du nombre total et des créations nettes de points de vente de 2004 à 2012



Source : conseil supérieur des messageries de presse (données Presstalis)



Source : conseil supérieur des messageries de presse

S'agissant du pourcentage de rémunération des points de vente, le secteur de la presse n'est pas parvenu à l'augmenter de manière notable dans la mesure où les marges des deux premiers niveaux du système de

vente au numéro, et plus particulièrement de celles de Presstalis, ne se sont pas redressées suffisamment. Il paraît improbable que des progrès significatifs interviennent avant la fin du plan de restructuration de Presstalis en 2015. En outre, les réflexions engagées par le conseil supérieur des messageries de presse sur un allègement des contraintes pesant sur les points de vente, notamment une limitation des quantités de titres adressées par les éditeurs de presse, n'ont donné lieu que très récemment à une première série de décisions.

2 - Une progression limitée du portage dans les ventes par abonnement

a) Des objectifs quantitatifs incertains

Hormis la cible de l'indicateur 2.2 du programme 180, les objectifs quantitatifs associés à la forte progression des crédits à la suite des états généraux ont été, pour le moins, imprécis et incertains :

- le « Livre vert » des états généraux a envisagé le doublement du portage en sept ans, de 800 millions d'exemplaires à 1 600 millions d'exemplaires ;
- le rapport d'étape du 17 juin 2009, qui a suivi la mise en œuvre des décisions issues des états généraux, a retenu, pour les familles de presse concernées par le fonds d'aide au portage, « l'objectif de porter entre 200 et 300 millions supplémentaires d'ici trois ans, soit une augmentation de 33 % ».

Ces objectifs ambitieux au regard des progrès enregistrés à ce jour n'ont jamais été repris par le ministère dans les différents documents présentant sa politique, ni dans les documents budgétaires annuels.

b) Des résultats modestes

S'agissant du nombre d'exemplaires portés, le tableau suivant³² montre que sa progression annuelle est de l'ordre de 3 %, très en-deçà des ambitions rappelées ci-dessus.

³² Pour 2011 : prévisions du projet annuel de performances 2012. Le projet annuel de performances 2013 ne donne plus d'indication sur le nombre annuel d'exemplaires portés. Les chiffres estimés ou réalisés pour 2012 et 2013 ne sont donc plus disponibles.

Graphique n° 5 : le nombre annuel d'exemplaires portés en millions

	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'exemplaires	931	960	989	1025	1048
% de progression		3,0%	2,9%	3,5%	2,2%

Source : Cour des comptes (d'après les projets annuels de performances et le rapport annuel de performance de la mission Médias, livre et industries culturelles)

S'agissant de la place du portage par rapport à celle du postage, un indicateur de performance du programme 180 et de la mission *Médias, livre et industries culturelles* a été créé par la loi de finances initiale pour 2010. L'indicateur n° 2.2 mesure la part de la distribution par portage dans l'ensemble de la presse distribuée sous forme d'abonnement (portage et voie postale) pour la presse d'information politique et générale³³.

Ce ratio a certes progressé depuis les états généraux puisqu'il est passé de 64 % en 2009 à 68,8 % en 2012 (chiffre provisoire figurant dans le projet annuel de performances 2013). Cependant l'impact de la très forte progression des aides au portage depuis 2009 est d'autant plus incertain que, selon ce même indicateur, la place du portage progressait déjà avant le plan triennal, passant de 60,1 % en 2007 à 61,1 % en 2008. La tendance de long terme s'est donc poursuivie avec une certaine accélération. La cible pour 2013, qui avait été fixée dans le projet annuel de performances 2012 à 71,8 %, a d'ores et déjà été revue à la baisse dans le projet annuel de performances 2013 à 70,1 %.

Si l'on se réfère aux données récentes de l'Association pour le contrôle de la diffusion des médias (OJD) portant sur les familles de presse d'information politique et générale, le constat est similaire. Pour l'ensemble de la presse quotidienne, la diffusion annuelle de titres payants par portage, qui était de 762,9 millions d'exemplaires en 2008, a atteint 804,8 millions en 2012, soit une augmentation sur la période de 5,5 %.

En 2008, le portage représentait 34,8 % des exemplaires diffusés contre 50,8 % vendus au numéro et 14,4 % vendus par abonnement. En 2012, le portage représentait 41,4 %, les ventes au numéro 45,5 %, les ventes par abonnement 12,1 %, et la diffusion numérique 1 %, ce qui témoigne d'une certaine progression de ce mode de diffusion. S'agissant

³³ L'importance de la distribution par portage de la presse quotidienne régionale explique que, pour l'ensemble de la presse d'information politique et générale, la part du portage soit supérieure à celle du postage.

de la presse quotidienne nationale (hors journaux du dimanche), cible prioritaire en termes de développement du portage, celui-ci représentait seulement 8,7 % de la diffusion en 2008, 11,4 % en 2010 et 12,5 % en 2012. Le portage de la presse quotidienne régionale et départementale, qui représentait 44,7 % de la diffusion en 2008, a lui aussi légèrement progressé en atteignant une proportion de 47,6 % en 2010 et de 50,8 % en 2012.

L'ensemble de ces données montre donc une progression limitée de la place du portage par rapport aux autres modes de diffusion mais ne rend pas compte, à due concurrence, de la progression très forte des crédits alloués au fonds d'aide au portage de 2009 à 2011 (+ 775 %).

c) Les conclusions de la récente étude d'impact du renforcement des aides au portage pendant la période 2009-2011

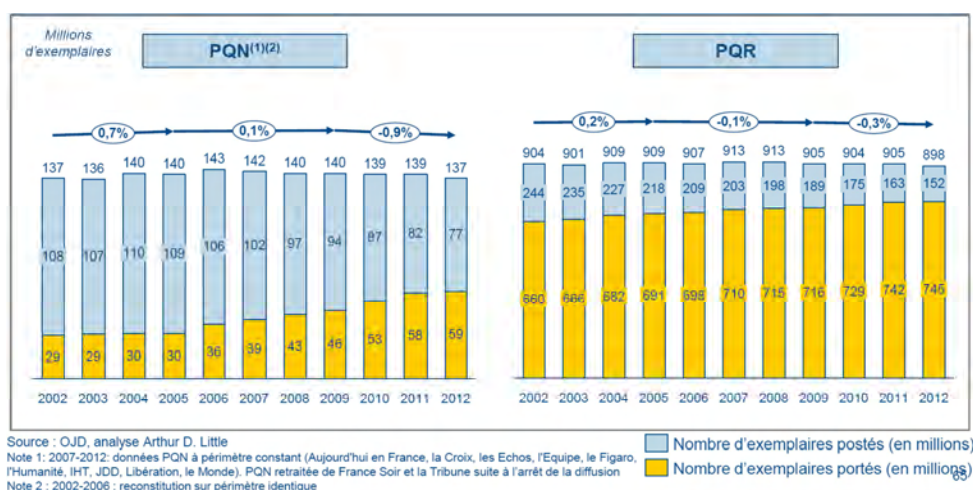
L'étude rendue par le cabinet Arthur D. Little en mars 2013, à la demande du ministère de la culture et de la communication, apporte les éléments d'appréciation attendus sur l'efficacité de l'aide au portage.

Elle conclut d'une manière générale que cette aide a principalement permis de renforcer marginalement plusieurs tendances existantes, à savoir :

- le développement des volumes portés ;
- le développement du nombre de communes desservies, de 13 300 en 2008 à 15 900 en 2012 ;
- le portage multi-titres par la presse quotidienne régionale.

L'étude observe néanmoins, comme le montre le graphique suivant, que le développement du portage s'est fait au détriment du postage et n'a donc pas permis de développer globalement l'abonnement.

Graphique n° 6 : évolution des volumes postés et portés de la presse quotidienne nationale (PQN) et de la presse quotidienne régionale (PQR)



Source : étude d'impact de l'aide au portage sur les éditeurs de presse quotidienne et les entreprises de portage – Arthur D. Little – Mars 2009

L'étude recommande plus particulièrement de mieux conditionner les aides au portage à des objectifs opérationnels concrets qui seraient par exemple de développer l'abonnement, d'augmenter les zones de diffusion, de développer le portage multi-titres et de faciliter l'exercice des activités de portage. Elle formule également des propositions de modification de l'aide aux stocks et de l'aide aux flux.

D - Une crise de la presse aggravée

La cessation de la publication de France Soir en décembre 2011 et de la publication papier de La Tribune en janvier 2012, ou encore les graves difficultés rencontrées par la société Presstalis, constituent des signes visibles et récents de la crise à laquelle est confrontée la presse écrite, et ce, malgré le soutien massif de l'État qui a pu contribuer à en atténuer les conséquences.

Si cette crise peut être observée sur longue période dans les principales séries statistiques du ministère³⁴, il est incontestable qu'elle

³⁴ Les données les plus récentes publiées par le ministère portent sur 2010 pour le tirage et la diffusion et 2011 pour le chiffre d'affaires ; des statistiques plus récentes devraient être publiées avant la fin du 1^{er} semestre 2013.

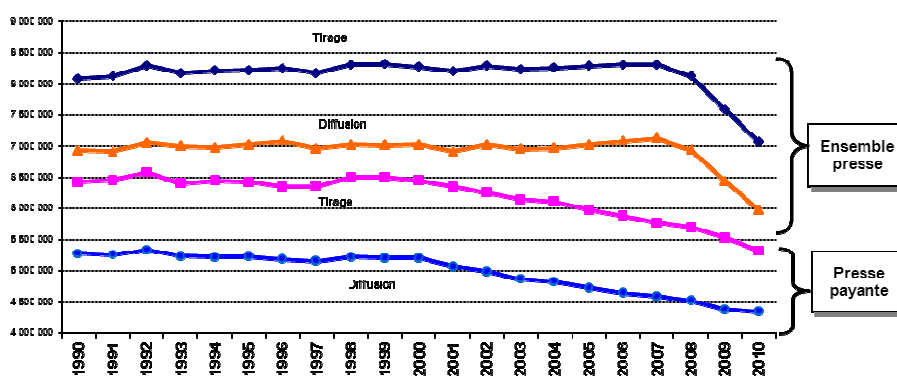
s'est fortement accrue à partir de 2008, sans qu'aucun signe de redressement n'apparaisse depuis lors.

1 - La chute du tirage et de la diffusion

La dégradation de la situation de la *presse écrite payante* remonte au début des années 2000 comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 7 : évolution 1990-2010 du tirage et de la diffusion annuels

Ensemble de la presse et presse payante (en milliers d'exemplaires)



Source : *Cour des comptes (d'après les chiffres définitifs de l'année 2010 pour la presse écrite - direction générale des médias et des industries culturelles)*

De 1990 à 2000, le tirage et la diffusion de la presse payante voient leur niveau se maintenir autour de 6,5 milliards d'exemplaires imprimés par an et de 5,25 milliards d'exemplaires diffusés (les exemplaires diffusés représentent de l'ordre de 80 % du tirage). Depuis 2000, s'agissant du tirage, et depuis 2001, s'agissant de la diffusion, la situation se dégrade de manière continue : le nombre d'exemplaires imprimés a chuté en 2010 à 5,32 milliards, soit une baisse de 17,5 % depuis 2000, et le nombre d'exemplaires diffusés à 4,34 milliards (16,6 %). La baisse est très marquée de 2008 à 2010 : - 368 000 000 exemplaires imprimés et - 181 000 000 exemplaires diffusés.

Ce déclin de la presse payante a été pour l'essentiel compensé par le développement de la presse gratuite d'information qui est apparue en 2002 avec trois titres. Ce nombre a augmenté régulièrement jusqu'à treize en 2010 et la place de ce type de presse s'est accrue très rapidement puisqu'elle représente environ un quart des exemplaires de la presse d'information politique et générale depuis 2007. L'apport de la presse gratuite d'information s'est traduit par une augmentation globale du

nombre d'exemplaires diffusés jusqu'en 2007. Depuis lors, la presse gratuite connaît à son tour une légère diminution de sa diffusion. Elle représentait 638 667 000 exemplaires diffusés en 2010.

Les chiffres de la diffusion de la presse en 2012, rendus publics par l'Association pour le contrôle de la diffusion des médias en mars 2013, montrent une poursuite de la tendance des années précédentes, avec une baisse de 3,8 % de la diffusion de la presse payante par rapport à 2011. S'agissant de la presse gratuite d'information, ils montrent une poursuite de la baisse de la diffusion : - 3,4 % par rapport à 2011.

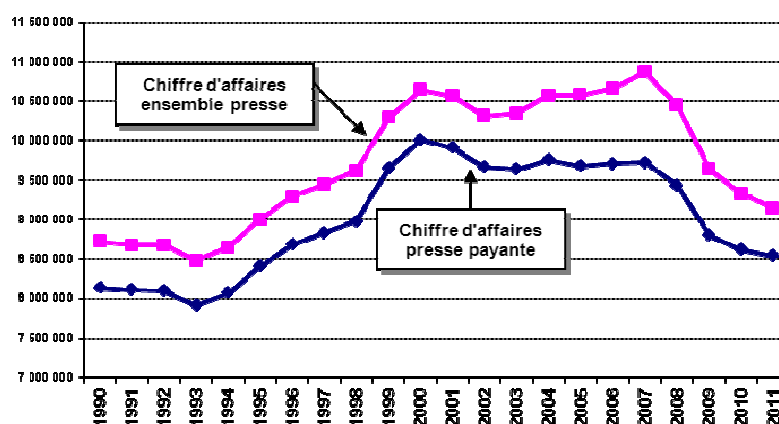
2 - La baisse du chiffre d'affaires liée à la chute des recettes de ventes et à l'effondrement des recettes de publicité

Pendant la période 1990-2009, le chiffre d'affaires de la *presse éditeurs*, qui inclut la presse gratuite, a connu trois phases distinctes, comme le montre le graphique suivant :

- une forte progression jusqu'en 2000 en euros courants, de 6,25 Md€ annuels à 10,64 Md€ ;
- une stabilisation de 2001 à 2007 à un niveau compris entre 10 et 11 Md€ ;
- une chute forte à partir de 2008, le chiffre d'affaires passant de 10,86 Md€ en 2007 à 10,45 Md€ en 2008, 9,64 Md€ en 2009, 9,33 Md€ en 2010 et 9,15 Md€ en 2011.

L'évolution est similaire s'agissant plus particulièrement de la presse payante.

Graphique n° 8 : évolution 1990-2011 du chiffre d'affaires - Presse éditeurs et presse payante (en milliers d'euros)



Source : Cour des comptes (d'après les données de la direction générale des médias et des industries culturelles portant sur les exercices 1985-2009 et les chiffres clés de l'année 2011)

En euros constants, la dégradation du chiffre d'affaires de la presse éditeurs au cours de la dernière décennie apparaît plus forte encore. Pour une base 100 en 2000, celui-ci se situe en 2011 à un niveau proche de 70.

Les deux principales ressources de la presse - les recettes de vente et les recettes de publicité (publicité commerciale et petites annonces) - ont connu des évolutions contrastées :

- l'évolution des recettes provenant des ventes est assez comparable à celle du chiffre d'affaires global de la presse ;
- en revanche, les recettes de publicité connaissent une évolution plus heurtée, avec trois phases de baisse intervenues en 1991, en 2001 et en 2008. Le mouvement de baisse est particulièrement vif puisque les recettes sont passées de 4,83 Md€ en 2007 à 4,56 Md€ et à 3,88 Md€ en 2009. L'amplitude du mouvement de baisse semble s'atténuer en 2010 (3,66 Md€) et 2011 (3,58 Md€).

Les chiffres les plus récents publiés par le ministère, qui portent sur l'année 2011, confirment ces tendances : les recettes de vente diminuent par rapport à 2010 de 1,81 % pour l'ensemble de la presse éditeurs ; les recettes de publicité diminuent quant à elles de 2,16 %. En euros constants, la baisse est encore plus importante. Pour une base 100 en 2000, les recettes de vente se situent à un niveau inférieur à 80 en 2010, alors que les recettes de publicité se situent à un niveau proche de 60.

Les éditeurs de presse considèrent la baisse des recettes publicitaires comme irréversible dans la mesure où ce marché est désormais partagé avec les nouveaux médias, en particulier ceux qui sont liés à Internet.

3 - Une évolution contrastée de la situation des différentes familles de presse

a) Les difficultés particulières de la presse d'information politique et générale

Les phénomènes observés pour l'ensemble de la presse éditeurs ou de la presse payante sont accentués pour la presse nationale d'information politique et générale (IPG). La part relative de celle-ci dans le chiffre d'affaires global de la presse éditeur a fortement diminué entre 1990 et 2010, passant de 19,3 % à 14,1 % (elle remontait toutefois à 14,6 % en 2011).

En euros courants, le chiffre d'affaires de la presse nationale IPG a fortement diminué depuis 2000, passant de 1,78 Md€ à 1,31 Md€, soit un niveau également inférieur à celui de 1990 (1,48 Md€). On note néanmoins une certaine stabilisation, voire une légère progression en 2011 (1,34 Md€). En euros constants, la baisse est encore plus marquée puisqu'il chute d'un indice base 100 en 2000 à un indice de 61 en 2010 et 61,6 en 2011 ; il se situait à un indice 108,2 en 1990.

Pour sa part, le chiffre d'affaires de la presse régionale et locale d'information politique et générale n'a pas connu, en euros courants, la même dégradation que celle de la presse nationale IPG. Après une progression au cours des années 1990 de 2,31 Md€ à 2,96 Md€, il s'est ensuite stabilisé à un niveau proche de 3 Md€ : 2,96 Md€ en 2010 et 2,95 Md€ en 2011. Il baisse cependant en euros constants puisqu'il passe d'un indice base 100 en 2000 à un indice de 81,6 en 2011.

Les chiffres de la diffusion de la presse en 2012 de l'OJD font état d'une baisse de 3,6 % de la presse quotidienne en 2012 par rapport à 2011. Malgré une année riche en événements nationaux et internationaux d'importance qui auraient pu soutenir la diffusion, elle est plus forte pour la presse quotidienne nationale payante (- 7,8 %). La presse quotidienne gratuite d'information (-3,4 %) et la presse quotidienne régionale et départementale (- 2,3 %) résistent mieux dans une tendance qui reste néanmoins baissière.

b) Le reste de la presse aussi en difficulté

La presse magazine connaît aussi des difficultés en 2012 selon les données de l'OJD avec une baisse globale de 4,4 % de la diffusion mais des différences importantes selon les familles concernées : - 2,5 % pour les « *news* »³⁶, - 3 % pour la presse pour adolescents, - 3,4 % pour la presse féminine et pour la presse de télévision, pour les familles qui résistent le mieux, et - 33,5 % pour la presse informatique.

D'une manière générale, les données relatives à la diffusion et au chiffre d'affaires précédemment rappelées concordent sur le constat d'une aggravation de la crise du secteur, particulièrement marquée depuis 2008 et qui affecte l'ensemble des familles de presse, même si la presse quotidienne nationale d'information politique et générale apparaît comme la plus touchée. Aucune amélioration n'a été observée en 2012.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En définitive, les aides à la presse se sont révélées peu efficaces. Ces résultats décevants s'expliquent par de nombreux facteurs : effets contradictoires, chiffres initiaux défectueux, logique de « guichet », ciblage insuffisant.

Outre ces défauts de conception, la plupart des aides présentent des résultats très en deçà des attentes et des moyens engagés. Les aides à la modernisation ne paraissent pas avoir suffisamment incité les entreprises à engager leurs nécessaires mutations technologiques. En tout état de cause et comme en témoigne la décroissance du tirage et de la diffusion, la crise de la presse persiste et s'accroît, en dépit des moyens engagés par l'État.

Au regard de ces analyses, il paraît judicieux de renforcer encore le ciblage des aides à la presse écrite sur les titres présentant le plus d'enjeux en termes de défense du pluralisme, et d'accentuer le soutien aux projets les plus stratégiques et les plus innovants, cette démarche étant d'ores et déjà amorcée par les Pouvoirs publics.

Pour accompagner cette évolution, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. privilégier à l'avenir en faveur du portage une aide au flux qui serait limitée à la période nécessaire au décollage de cette activité ;*

³⁶ Hebdomadaires consacrés à l'actualité politique, économique, sociale ou culturelle.

6. *encourager la transition du postage vers le portage par un rééquilibrage des tarifs de ces deux modes de distribution, obtenu par une baisse de l'aide au transport postal et la poursuite après 2015 de la hausse des tarifs du transport postal ;*
 7. *mieux moduler le calcul de l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires en fonction du pourcentage de recettes publicitaires et du nombre d'exemplaires diffusés ;*
 8. *mettre fin à la sous-budgétisation de la mesure d'exonération de cotisations sociales dans le cadre du portage de la presse (actuelle sous-action 1.4 du programme 180) en tenant compte du niveau des dépenses réelles ;*
 9. *réaliser périodiquement, par exemple tous les trois ans, des études permettant d'apprécier les niveaux de rentabilité respectifs des différentes familles de presse, et en particulier de celles relevant de la presse d'information politique et générale.*
-

Chapitre III

Des ajustements insuffisants au regard des enjeux

I - La réforme inachevée de la gouvernance

A - Une réforme tardive

La gouvernance des aides à la presse a constitué l'un des huit chantiers identifiés par les états généraux de la presse de 2008 sous l'intitulé *Repenser la gouvernance des aides publiques autour d'une réflexion prospective*. Cette question a été abordée par plusieurs rapports concomitants au plan d'aide à la presse de 2009 à 2011. Malgré ces réflexions nourries, la question a fait l'objet de décisions tardives et, en tout état de cause, postérieures au lancement du plan triennal d'aide.

Il a fallu attendre 2012 pour que de premières réponses y soient apportées avec le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse. La mise en œuvre de ce texte n'a pas toutefois épuisé la question de la gouvernance des aides à la presse puisqu'un groupe de réflexion a été mis en place en janvier 2013 afin de refonder cette politique publique.

1 - L'absence de réforme à la suite des états généraux

Une mission de réflexion destinée à repenser la gouvernance des aides publiques à la presse a été confiée à M. Aldo Cardoso en juin 2009. Au vu des premiers constats de la mission, il est apparu nécessaire d'établir au préalable un diagnostic de l'impact socio-économique des aides à la presse. Ce travail a été confié en septembre 2009 à l'inspection générale des finances.

Le rapport de l'inspection, déposé en décembre 2009 par MM. Bruno Mettling et David Lubek, met en lumière une répartition très hétérogène des aides entre les différents titres de presse. Il montre que certaines aides sont concurrentes (aides au portage et au transport postal), induisent des effets contre-productifs (soutien aux imprimeries dans un contexte de baisse de la diffusion sur support papier) ou souffrent d'une absence de ciblage (guichet des aides à la presse en ligne).

S'appuyant sur ce diagnostic, le rapport de la mission Cardoso, intitulé *La gouvernance des aides publiques à la presse*, a été déposé en septembre 2010. Il souligne que la stratification des dispositifs et la diversité des bénéficiaires empêchent une réelle gouvernance des fonds publics. Il relève l'insuffisante expertise des services administratifs pour apprécier les stratégies d'investissement des entreprises, mais aussi la faiblesse des indicateurs associés aux financements, ce qui ne permet pas une véritable évaluation de l'efficacité des aides publiques. Le rapport se prononce en faveur d'un pilotage plus global des aides à la presse avec la création d'un fonds stratégique de la presse destiné à coordonner les différentes aides à la modernisation.

En janvier 2011, soit cinq mois après la publication du rapport Cardoso, le ministre de la culture et de la communication a installé une instance de concertation professionnelle chargée de définir les modalités de réforme de la gouvernance des aides publiques à la presse. Cette instance a réuni les représentants des différentes familles de presse écrite et numérique bénéficiaires des aides, ainsi que des personnalités qualifiées.

Les conclusions de cette concertation, remises en juillet 2011, s'articulent autour de trois grands axes : une gouvernance renouvelée, des instruments plus efficaces et un partenariat renouvelé. Dans ce cadre, les mesures suivantes ont été proposées : création d'une conférence des éditeurs de presse, mise en œuvre d'une évaluation régulière des différents systèmes d'aide, renforcement des moyens de contrôle, publication annuelle des montants des aides attribuées, création d'un fonds stratégique fusionnant le fonds d'aide à la modernisation et le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, mise en place

d'un conventionnement triennal pour les titres de presse bénéficiant des aides de l'État les plus importantes.

2 - Le décret du 13 avril 2012 : une première étape vers une réforme de la gouvernance

Ces propositions ont débouché sur la parution du décret n° 2012-484 du 13 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse. Ce texte reprend les préconisations de la concertation de 2011 et prévoit notamment la création de la conférence nationale des éditeurs de presse, celle du fonds stratégique pour le développement de la presse ainsi que la mise en place d'une contractualisation entre l'État et les entreprises les plus soutenues.

En définitive, le processus qui, depuis les états généraux de 2008, n'a abouti que quatre ans après, avec le décret du 13 avril 2012, conduit à s'interroger sur la logique qui a prévalu pour engager un plan d'aide à la presse d'un coût budgétaire élevé, avant d'avoir décidé des mesures d'amélioration de la gouvernance. Il aurait probablement été plus rationnel, du point de vue de l'économie des deniers publics, de s'assurer d'abord de la pertinence et de la cohérence des différentes aides à la presse avant de décider une aussi forte augmentation des dépenses publiques. S'il était urgent de répondre à une situation de crise, il reste que le plan de soutien a été mis en œuvre sans en corriger les défaillances qui pourtant avaient été mises en lumière, dès 2009, par le rapport de l'inspection générale des finances.

En outre, si les mesures retenues dans le cadre du décret du 13 avril 2012 constituent un progrès très notable dans l'amélioration de la gouvernance des aides à la presse, leur mise en œuvre, plus d'un an après, n'est que très partielle.

B - Des réalisations encore modestes à ce jour

1 - Les instances : le chemin étroit entre la cogestion et le renforcement du pilotage par l'État

La réforme de la gouvernance des aides à la presse de 2012 s'est tout d'abord attachée à revoir le cadre institutionnel chargé de la régulation des aides à la presse : création d'une instance annuelle de concertation entre l'État et le secteur de la presse, réforme du conseil supérieur des messageries de presse (CSMP). Si cette réorganisation est trop récente pour être parfaitement appréciée, elle ne remet pas fondamentalement en cause le principe d'une cogestion entre l'État et le

secteur de la presse, limitant de fait les prérogatives de la puissance publique pour affirmer ses priorités stratégiques.

a) Un secteur marqué par une certaine cogestion

De manière traditionnelle, la politique d'aide à la presse fait l'objet d'un certain degré de cogestion, les professionnels du secteur étant associés à plusieurs instances. Des représentants du secteur sont ainsi membres de la commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP), chargée de délivrer les agréments aux titres de presse et aux titres d'information politique et générale susceptibles de recevoir des aides de l'État. Ils siègent également dans les comités d'orientation des fonds qui attribuent les aides à la modernisation.

Cette association étroite du secteur présente les avantages et inconvénients habituels de schémas de ce type. Elle permet utilement d'éclairer l'administration sur les aspects les plus techniques de la production et de la diffusion de la presse, et de faciliter l'acceptation par le secteur professionnel des décisions prises. Cependant, l'examen des décisions prises par les fonds de modernisation successifs montre qu'elle peut conduire à des décisions de compromis tendant à une certaine répartition des aides à l'ensemble des familles de presse, indépendamment de la qualité intrinsèque des dossiers.

b) La création d'une instance annuelle de concertation entre l'État et le secteur de la presse

Le rapport Cardoso avait recommandé d'unifier la gouvernance des aides à la presse afin de « créer les conditions d'un pilotage effectif du dispositif ». À cet effet, il proposait, d'une part, l'organisation d'une conférence annuelle au cours de laquelle serait présentée et discutée la stratégie d'intervention de l'État et, d'autre part, la création d'un forum permanent, lieu d'échanges réguliers favorisant la confrontation et l'expression des points de vue, la transparence, la lisibilité et l'acceptabilité du processus de décision. La création d'une conférence annuelle a été reprise par l'instance de concertation réunie au premier semestre 2011 qui a proposé la création d'une conférence des éditeurs de presse.

Ces propositions ont trouvé une concrétisation dans l'article 7 du décret n° 2012-484 du 13 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse qui retient le principe d'une réunion annuelle avec les représentants du secteur de la presse. En revanche, la proposition de création d'un forum permanent ne figure pas dans le décret.

Le Gouvernement a opté pour une formule de concertation assez souple et peu formalisée. En effet, si le décret mentionne le principe de réunions périodiques et en définit l'objet, il ne crée pas une instance précisément nommée ; l'appellation « conférence des éditeurs », qui était généralement employée, n'est du reste pas retenue explicitement dans le décret.

La direction générale des médias et des industries culturelles, qui avait initialement envisagé de réunir cette instance en fin d'année 2012, a estimé préférable de repousser cette échéance dans l'attente des résultats du groupe de réflexion sur la refondation des aides à la presse constitué début 2013. L'annonce de mesures de réforme des aides à la presse étant intervenue, l'instance pourrait être réunie prochainement.

Il n'en demeure pas moins que plus d'un an après la parution du décret, l'une de ses principales mesures n'est toujours pas effective.

c) La réforme du conseil supérieur des messageries de presse et la création d'une autorité de régulation

Le conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) a été créé en 1947 par la loi du 2 avril 1947, dite « loi Bichet », comme l'autorité garante du pluralisme de la presse et de l'impartialité de sa distribution.

La réforme de ce conseil a constitué l'un des objectifs définis par le Président de la République dans son discours de clôture des états généraux de 2008. Il préconisait le remplacement du conseil par une nouvelle instance réellement indépendante avec une composition renouvelée, dotée de compétences effectives, chargée de concilier une distribution efficace de la presse et le respect du pluralisme, de veiller à ce qu'aucun éditeur ne fasse l'objet de mesures arbitraires et de garantir des conditions concurrentielles saines entre les acteurs.

Afin de préciser les contours de cette réforme, le Gouvernement a sollicité M. Bruno Lasserre, président de l'autorité de concurrence. Celui-ci a recommandé la création d'une autorité administrative indépendante sous la forme d'un collège resserré de cinq membres, seul cadre adapté permettant selon lui d'exercer à la fois une mission de régulation sectorielle efficace et une mission de règlement incontestable des différends.

Toutefois, ce schéma n'a pas été retenu par le Gouvernement en raison de l'hostilité des professionnels qui auraient été en partie écartés du dispositif : les membres du collège n'auraient eu aucun lien avec les intérêts du secteur, les professionnels n'intervenant qu'au sein de

commissions consultatives statutaires et de groupes de travail pour préparer les décisions de l'instance collégiale.

Le Gouvernement a donc opté pour un dispositif à deux « étages » qui a été instauré par la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse : une instance professionnelle renouvelée (le conseil supérieur des messageries de presse), et une nouvelle autorité administrative, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (l'ARDP), composée de trois magistrats, appelée à donner force exécutoire aux décisions du conseil supérieur des messageries de presse et à arbitrer les différends professionnels que celui-ci n'aurait pu préalablement concilier.

La loi a fait du conseil supérieur des messageries de presse une instance professionnelle dotée de la personnalité morale dont les missions générales sont redéfinies et les compétences renforcées. Cette instance n'est plus composée que de professionnels, assistés d'un commissaire du Gouvernement (représentant de la direction générale des médias et des industries culturelles). Quant à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), elle est indépendante de l'instance professionnelle, et son pouvoir couvre aussi bien le règlement des différends que la validation des normes de portée générale édictées par le conseil.

Le nouveau conseil reste cantonné dans le domaine de la distribution de la presse au numéro. Il ne répond donc pas à l'une des propositions du rapport Cardoso qui suggérait de développer une vision d'ensemble des sujets relatifs à la distribution de la presse d'information.

La première délibération de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, le 10 janvier 2012, a eu un certain retentissement puisqu'elle a rendu partiellement exécutoire la décision n° 2011-03 du 22 décembre 2011 du conseil qui portait principalement sur la situation de Presstalis.

Sans porter d'appréciation sur le fond de ce dossier, il peut être observé que le positionnement respectif des deux instances a été conforté, l'ARDP jouant pleinement son rôle. Depuis lors, au vu des sujets traités depuis un an et demi, le dispositif paraît beaucoup plus performant que le précédent, ce qui justifie pleinement la réforme conduite en 2011.

Le rapport d'avril 2013 sur la refondation des aides à la presse recommande d'unifier la régulation sectorielle (CSMP et ARDP) afin de rendre celle-ci « plus puissante et plus efficace », c'est-à-dire d'évoluer vers la solution initialement proposée par M. Bruno Lasserre. Afin de corriger les quelques défauts actuels du dispositif - d'une part la longueur des procédures alors que la crise du secteur appelle le plus souvent des décisions rapides, d'autre part, la difficulté pour le conseil supérieur des

messageries de presse, instance issue du secteur de la presse, à apparaître totalement indépendante dans ses décisions, quelle que soit la qualité de son travail - plusieurs solutions sont à l'étude. Elles vont du simple renforcement des pouvoirs de l'ARDP dans un schéma qui resterait à deux étages à une fusion des deux instances. En tout état de cause, un bilan approfondi de l'architecture actuelle devra précéder toute modification substantielle du dispositif existant.

2 - La transparence : des progrès à conforter

La transparence de la politique d'aide à la presse écrite passe d'abord par une bonne information budgétaire. À cet égard, des avancées significatives peuvent être constatées depuis 2010 : en réponse aux observations formulées par la Cour, la justification au premier euro figurant dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances explicite désormais la méthode de calcul ayant permis de déterminer le montant des crédits demandés.

Par ailleurs, la Cour a critiqué chaque année depuis 2008 le choix de scinder l'aide au transport postal en deux dotations inscrites dans des programmes budgétaires relevant de ministères différents³⁷. Ses recommandations ont été suivies d'effet : la loi de finances initiale pour 2013 a procédé au regroupement de l'ensemble des crédits d'aide au transport postal au sein du programme 180 - *Presse*.

La transparence de la politique publique en faveur de la presse passe tout autant par une information sur le montant des aides octroyées. Or le dispositif des aides d'État à la presse s'est historiquement caractérisé par son absence d'information publique sur les montants accordés aux différents éditeurs et titres de presse.

Depuis les états généraux, les professionnels, mais aussi l'État, ont progressivement admis la nécessité de corriger cette anomalie. La publication du montant des aides à la presse attribuées à chaque éditeur de presse a toutefois suscité des interrogations juridiques qui ont été levées par un avis du 11 mars 2010 de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Cette instance a considéré que les documents relatifs aux aides à la presse étaient communicables à toute

³⁷ Le programme 180 - *Presse* de la mission *Médias*, pour un montant de 83 M€ en autorisation d'engagement et crédit de paiement en loi de finances initiale pour 2008 et de 80 M€ en loi de finances initiale pour 2012 ; le programme 134 - *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Economie* pour un montant de 159 M€ en autorisation d'engagement et crédit de paiement en loi de finances initiale pour 2008 et de 152 M€ en 2012.

personne qui en fait la demande, après occultation des mentions couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale, telles que le détail des matériels subventionnés. En revanche, elle a estimé que le montant et la nature des subventions accordées sont communicables, dès lors que ces données permettent aux citoyens d'apprécier l'utilisation des deniers publics.

L'instance de concertation sur la gouvernance des aides à la presse de 2011 a proposé que chacune des aides fasse l'objet d'un rapport annuel précisant le nom des bénéficiaires et les montants alloués à chacun d'eux. Cette recommandation a été reprise le décret du 13 avril 2012 qui indique dans son article 7 que la future instance réunissant les représentants du secteur de la presse et de l'État se fera communiquer un état annuel du montant des aides directes ou indirectes à la presse et leur ventilation par bénéficiaire, dans le respect du secret des affaires, ainsi que les conclusions des contrôles et des évaluations réalisés au cours de l'année écoulée.

La direction générale des médias et des industries culturelles a mis progressivement en ligne sur son site Internet les montants des aides directes par bénéficiaire pour l'année 2012 et en a averti l'ensemble des syndicats de presse. Si cette initiative témoigne d'un effort récent de transparence, il reste que cette publication est réalisée sous la forme de tableaux distincts pour chaque aide gérée par la direction générale des médias et des industries culturelles et ne consolide donc pas l'ensemble des soutiens directs, ni *a fortiori* les soutiens indirects consentis par les pouvoirs publics.

3 - La contractualisation : un dispositif à élargir

La signature de documents contractuels entre l'État et les entreprises bénéficiaires d'aides à la presse est récente. En 2010, soit après une décennie de fonctionnement, le fonds de modernisation de la presse s'est doté d'une convention-cadre type précisant les objectifs à atteindre et les indicateurs de suivi. S'agissant du fonds d'aide à la presse en ligne, une démarche similaire a été adoptée et, depuis 2010, les entreprises de presse doivent compléter une grille d'évaluation et la joindre à leur dossier de demande de paiements sur convention.

Avec la publication du décret du 13 avril 2012, le ministère de la culture et de la communication a étendu le recours aux conventions-cadres. Ces dernières doivent comporter des annexes sur le contexte économique, social et industriel, la stratégie de développement des entreprises, les objectifs poursuivis par les projets pour les trois années à venir. En raison des données confidentielles qu'elles peuvent contenir, les

conventions ne sont pas publiées par la direction générale des médias et des industries culturelles.

Le dispositif retenu constitue donc une étape positive dans la définition d'objectifs partagés entre l'État et les éditeurs. Le périmètre des conventions-cadres demeure cependant trop limité. D'une part, ces conventions ne portent que sur les aides du fonds stratégique pour le développement de la presse, et le tableau en annexe qui récapitule l'ensemble des aides directes et indirectes dont le titre de presse signataire a bénéficié au cours de la période récente regroupent des données qui ne sont qu'indicatives. D'autre part, les conventions-cadres ne concernent que les principaux bénéficiaires d'aides, à savoir les entreprises de presse ou les services de presse en ligne remplissant l'une des trois conditions fixées par le décret³⁸. À ce jour, 51 titres remplissent ces conditions.

En mars 2013, on comptait seulement 15 conventions-cadres en vigueur (certaines couvrant des groupes éditant plusieurs titres), deux en cours de signature et quatre en cours de rédaction, soit en tout environ 40 % des titres susceptibles d'être signataires. L'effort doit être poursuivi en 2013 pour couvrir l'ensemble des titres concernés.

Le ministère de la culture et de la communication doit désormais également assurer le suivi de ces conventions-cadres. Ces dernières entraînent trois tâches nouvelles : leur préparation ; l'examen périodique de leur mise en œuvre ; le contrôle ou l'évaluation de leurs résultats. Conformément au décret du 13 avril 2012 qui aborde, dans son article 2, les modalités d'évaluation des conventions-cadres, cette dernière activité impose à la direction générale des médias et des industries culturelles de demander chaque année aux éditeurs concernés un compte rendu d'exécution des projets. Un rapport d'exécution doit être dressé six mois avant l'échéance de la convention-cadre afin de préparer, le cas échéant, son renouvellement. Enfin un rapport final d'exécution est prévu.

Ces nouvelles procédures devront être mises en œuvre au fur et à mesure de la montée en charge des conventions-cadres, mais une question se pose d'ores et déjà sur le degré d'expertise que les services administratifs devront atteindre pour apprécier les informations très techniques qui sont contenues dans ces documents. Il serait souhaitable que des experts soient associés au suivi des conventions-cadres.

³⁸ Avoir bénéficié d'un montant d'aides supérieur à 1,5 M€ en moyenne annuelle sur les trois années précédant la demande d'aide ; avoir bénéficié d'un montant d'aides représentant un taux d'au moins 20 % du chiffre d'affaires du titre et supérieur à 0,5 M€ en moyenne annuelle sur les trois années précédant toute nouvelle demande ou bénéficier au cours de l'année civile d'une aide supérieure à 1,5 M€ au titre du fonds stratégique pour le développement de la presse.

Enfin, une extension de ce dispositif paraît nécessaire et la direction générale des médias et des industries culturelles envisage à ce titre d'abaisser le montant global d'aides reçues qui conditionne aujourd'hui leur signature.

4 - La globalisation : le fonds stratégique pour le développement de la presse

Le décret du 13 avril 2012 relatif à la réforme de la gouvernance des aides à la presse a créé un nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP). Cette mesure reflète une volonté de surmonter les cloisonnements qui existaient entre les différents dispositifs consacrés à la modernisation de la presse. En effet, ce fonds fusionne plusieurs aides antérieures : le fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, ainsi que la deuxième section du fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger.

Doté d'un comité d'orientation qui émet un avis sur les décisions d'attribution d'aides, le fonds stratégique pour le développement de la presse comporte trois sections respectivement consacrées au soutien des opérations de mutation et de modernisation industrielles, des projets de développement et d'innovations technologiques des services de presse en ligne, enfin, des projets de conquête de nouveaux lectorats.

Le fonds stratégique pour le développement de la presse est davantage orienté vers la presse d'information politique et générale que les anciens fonds auxquels il a succédé. Sa première section est consacrée à cette famille de presse mais s'adresse également aux titres apportant régulièrement des informations et des commentaires sur l'actualité de l'ensemble des disciplines sportives, ainsi qu'aux quotidiens gratuits d'information politique et générale. La deuxième section garantit, à la différence de l'ancien fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, que la presse d'information politique et générale devra bénéficier d'au moins 80 % du montant global des aides au développement de la presse en ligne. En outre, le fonds stratégique pour le développement de la presse vise à recentrer les aides sur les projets innovants en termes technologiques. Le principe général est que les dépenses correspondant à la gestion normale des entreprises ne sont plus prises en compte. Les dépenses de simple maintenance technologique ne sont pas prises en charge, car les projets soutenus doivent constituer un véritable saut technologique. Sont désormais exclues les rémunérations des journalistes.

Le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne n'en demeure pas moins limité dans son périmètre puisqu'il ne prend pas en compte les aides à la diffusion, les aides au pluralisme, ni même les crédits liés à la modernisation sociale qui relèvent pourtant de préoccupations voisines. L'organisation du fonds stratégique pour le développement de la presse en sections présente le risque d'un fonctionnement séparé de ces dernières, le décret d'avril 2012 prévoyant que leurs crédits fassent l'objet d'une ventilation initiale par la direction générale des médias et des industries culturelles, même si cette répartition peut évoluer en cours d'année en fonction des besoins. En tout état de cause, le comité d'orientation du fonds stratégique a, lors de ses premières séances courant 2012, examiné les projets des entreprises au sein de ces différentes sections et ne s'est pas encore réuni en formation plénière, ce qui pourrait pourtant favoriser un examen plus global des dossiers.

Le périmètre d'action du fonds stratégique pour le développement de la presse présente l'inconvénient de ne pas coïncider avec celui que le décret de 2012 a défini en matière de procédures de contrôle et d'évaluation. En effet, ces dernières doivent porter simultanément sur l'ensemble des aides, et non plus sur des dispositifs examinés isolément. Le risque pour le fonds stratégique pour le développement de la presse est donc de se fonder sur la seule expertise technique des dossiers présentés par les entreprises, sans prendre en compte les résultats des contrôles et des évaluations qui concerneront l'ensemble des aides, y compris d'ordre social, dont bénéficient ces mêmes entreprises. Enfin, le fonds stratégique pour le développement de la presse n'a aucun droit de regard sur les opérations capitalistiques que l'État encourage par d'autres canaux (fonds stratégique d'investissement (FSI), comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)).

Les moyens d'intervention du fonds stratégique pour le développement de la presse peuvent paraître limités au regard des enjeux technologiques de la presse. En 2012, le fonds a disposé en gestion de 28,6 M€, alors que 38,3 M€ avaient été inscrits en loi de finances initiale. En fait, dans le cadre de la recherche de réduction des aides à la presse, le fonds stratégique pour le développement de la presse a été sollicité de façon importante. De même, pour 2013, si 33,48 M€ ont été inscrits en loi de finances initiale, les crédits s'élèvent à 21,50 M€ après mesure de surgel.

S'agissant des aides attribuées en 2012, l'essentiel des crédits ont été mobilisés par des dossiers qui étaient antérieurs à la création du fonds stratégique pour le développement de la presse. Au titre de la première section, 17,5 M€ ont été payés sur des engagements pris au titre de

l'ancien fonds de modernisation de la presse, contre seulement 0,1 M€ payés sur des engagements pris au titre du nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse. De même, 5,6 M€ ont été acquittés sur des engagements pris au titre de l'ancien fonds stratégique pour le développement de la presse, contre seulement 0,2 M€ payés sur des engagements pris au titre de la deuxième section du fonds stratégique pour le développement de la presse. Aussi est-il difficile de se prononcer sur l'efficacité du nouveau fonds.

Toutefois, des évolutions sont d'ores et déjà tangibles si l'on examine la nature des nouveaux dossiers qui ont été acceptés par les sections du fonds stratégique pour le développement de la presse.

S'agissant de la première section, 72 % des dossiers financés en 2012 ont concerné des projets de modernisation dans le domaine de la fabrication. Dans ce cadre, le fonds a notamment eu à traiter les demandes du groupe Ouest-France concernant le remplacement de rotatives. La modernisation des rédactions n'a mobilisé que 5,4 % des aides.

S'agissant de la deuxième section, les dépenses relatives aux équipements et aux développements informatiques ont représenté 88 % des aides versées, alors qu'en 2010 et 2011 près du tiers des dépenses de l'ancien fonds SPEL avait été mobilisé par la rémunération de journalistes. Comme l'a indiqué le président du comité d'orientation du FSDP, ces dépenses ont souvent concerné l'équipement des équipes de rédaction en tablettes ou en téléphones intelligents (« *smartphones* ») ou la mise en place d'installations permettant la production de vidéos, alors qu'il aurait pu sembler préférable d'inciter les entreprises à moderniser leur ligne éditoriale.

S'agissant de la troisième section, 87 % des subventions accordées ont été consacrées aux projets de développement du lectorat à l'étranger.

L'examen des titres ayant bénéficié d'aides en 2012 fait apparaître que le recentrage du fonds stratégique sur la presse d'information politique et générale a été effectif en ce qui concerne la première section. En effet, 84,4 % des aides allouées ont bénéficié à cette famille de presse. Cette évolution est moins nette s'agissant de la deuxième section qui a financé des projets de développement de sites en ligne dont l'intérêt paraît limité en termes de pluralisme : subvention de 182 777 € accordée au site paris-turf.com consacré aux courses hippiques, subvention de 81 282 € accordée globalement à plusieurs sites parmi lesquels figurent Voici.fr ou Gala.fr relevant de la presse de divertissement consacrée aux célébrités.

5 - Le contrôle, l'évaluation et la connaissance économique du secteur : des avancées insuffisantes

a) Des moyens de contrôle limités

Jusqu'à la publication du décret du 13 avril 2012, seuls le fonds de modernisation de la presse et le fonds de modernisation sociale de la presse quotidienne étaient dotés de commissions de contrôle. Ce dispositif lacunaire était également d'une portée limitée.

S'agissant du fonds de modernisation, sa commission de contrôle était composée d'un membre de la Cour des comptes qui en assurait la présidence, d'un représentant du ministre de l'économie et des finances et d'un représentant du ministre chargé de la communication. La présence de ce dernier constituait une anomalie dès lors qu'il appartenait à l'administration gestionnaire des crédits. La commission devait remettre chaque année au ministre de la culture et de la communication un rapport mesurant l'impact économique, financier et social des aides accordées par le fonds. Elle pouvait faire appel, de façon ponctuelle, à des organismes extérieurs afin d'évaluer l'impact des aides à la presse. Les contrôles étaient réalisés par des experts rémunérés par la direction générale des médias et des industries culturelles, issus généralement de la direction générale des finances publiques du ministère chargé des finances. Le contrôle se fondait essentiellement sur l'exploitation de questionnaires, la commission ne disposant donc que des données déclaratives des entreprises. La commission pouvait également procéder à des contrôles sur place.

Toutefois, en raison de moyens de fonctionnement insuffisants, ce mode d'investigation est resté très limité. Une difficulté supplémentaire résidait dans l'accès aux données financières des entreprises. À ce titre, la commission de contrôle avait, à plusieurs reprises, fait état dans ses rapports des réticences des entreprises à fournir des données précises sur les coûts d'impression, ceci afin d'éviter toute comparaison en termes de productivité.

La commission de contrôle du fonds de modernisation sociale, présidée également par un magistrat de la Cour des comptes, devait veiller au respect des engagements des entreprises, en premier lieu de la clause de non-embauche. Elle était composée de quatre membres : outre le président, un membre de l'inspection générale des affaires sociales, un membre de l'inspection générale des affaires culturelles et le contrôleur général, économique et financier du ministère de la culture et de la communication. Elle exploitait des questionnaires déclaratifs et effectuait des visites sur place. Elle a rendu deux rapports, l'un sur les contrôles

réalisés en 2009-2010 et centrés sur la presse parisienne et, plus particulièrement, sur la situation sociale du journal *Le Monde*, l'autre sur les contrôles réalisés en 2011, essentiellement dans la presse quotidienne régionale et départementale. En fait, ces rapports sont intervenus trop tôt pour pouvoir réellement mesurer l'impact des aides sociales sur la réduction des coûts d'impression, ce qui constituait pourtant l'objectif premier de ce dispositif d'accompagnement.

Les autres aides ne faisaient l'objet d'aucun contrôle externe. À ce titre, l'absence de commission de contrôle du fonds d'aide à la presse en ligne constituait une anomalie, puisque ce dispositif suivait des procédures similaires à celles du fonds de modernisation qui, lui, en était doté.

b) Les dispositions du décret du 13 avril 2012 et leur mise en œuvre

Le décret du 13 avril 2012 prévoit que la DGMIC peut confier l'évaluation des différents dispositifs d'aide à la presse, sur la base d'un cahier des charges, à un cabinet spécialisé, disposant de compétences d'ingénierie financière, sociale, technique et organisationnelle. Ce cabinet est tenu au secret professionnel et au secret des affaires en ce qui concerne les informations dont il a connaissance.

Des interrogations peuvent être formulées sur la séparation opérée entre les démarches de contrôle et d'évaluation, le risque étant d'empêcher le dialogue entre ces fonctions qui sont complémentaires et s'enrichissent mutuellement. Outre le fait que ce dispositif risque d'être très coûteux, l'administration devra s'assurer au préalable de l'indépendance des cabinets privés vis-à-vis du secteur de la presse afin d'éviter que les études rendues ne soient sujettes à contestation.

Les premières démarches d'évaluation faisant suite au décret du 13 avril 2012 sont intervenues en 2013. Ainsi, une mission d'évaluation de l'aide au portage a été confiée au cabinet Arthur D. Little. L'étude rendue récemment est de qualité et est susceptible d'éclairer à l'avenir les choix de la direction générale des médias et des industries culturelles, même si certaines de ses analyses ont été contestées par certaines familles de presse. Par ailleurs, le cabinet Deloitte a fourni une évaluation de l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse sur la base d'un questionnaire adressé aux bénéficiaires. Si la réalisation de cette étude par le titulaire de la délégation de service public, chargé de gérer cette aide, peut soulever des interrogations, elle a néanmoins permis à la direction générale des médias et des industries culturelles de disposer d'éléments d'appréciation utiles sur les modalités de gestion de l'aide et sur son impact.

De telles initiatives en matière d'évaluation devront à l'avenir être confortées afin d'éclairer l'administration sur les conditions de mise en œuvre et sur l'impact de ses principaux dispositifs d'aide.

S'agissant du contrôle des aides à la presse, le décret du 13 avril 2012 a supprimé les deux commissions de contrôle qui existaient et a prévu que les opérations de contrôle, sur pièces et sur place, soient désormais confiées aux corps d'inspection, notamment l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et le contrôle général économique et financier (CGEFI). Ces opérations de contrôle font l'objet d'un rapport annuel qui est remis au ministre chargé de la communication. Les résultats en sont communiqués aux représentants du secteur de la presse, dans le respect du secret des affaires.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et le ministre de la culture et de la communication ont demandé en janvier 2012 au contrôle général et à cette inspection générale une « mission de préfiguration » consistant à proposer une méthodologie de contrôle et d'évaluation des aides à la presse. Un rapport d'étape a été remis en mars 2012. Il suggérait d'engager une concertation avec les éditeurs de presse et d'accompagner les services de la direction générale des médias et des industries culturelles dans la mise au point détaillée des procédures. Or le rapport définitif ne semble pas avoir été établi à ce jour.

Au titre de l'année 2013, le contrôle des aides à la presse aurait été intégré dans le plan de travail du contrôle interne du ministère, selon la direction générale des médias et des industries culturelles, mais ce plan n'était toutefois pas encore formalisé à l'issue de l'enquête de la Cour.

Des interrogations demeurent donc, tant sur la méthodologie de contrôle que sur le calendrier de mise en œuvre des procédures de contrôle.

c) La connaissance économique du secteur de la presse

La direction générale des médias et des industries culturelles dispose de nombreuses données statistiques sur le secteur de la presse écrite, couvrant l'ensemble de ses composantes et de ses marchés (volumes et modes de diffusion, consommation de papier, recettes de ventes, recettes de publicité).

Les enquêtes statistiques de la direction générale des médias et des industries culturelles

La direction générale des médias et des industries culturelles réalise deux enquêtes annuelles auprès des éditeurs de presse écrite :

- une enquête dite « rapide », qui a pour objet d'estimer les principales données de cadrage pour l'ensemble de la presse et ses six grandes catégories 39 avant la fin du premier semestre N+1 ; elle est réalisée auprès de 300 éditeurs qui représentent environ 80 % du chiffre d'affaires du secteur. Les résultats sont présentés par catégorie de titres ;

- une enquête dite « détaillée », qui fournit un bilan complet et annuel de la situation économique des grandes familles de presse.

Le champ de ces deux enquêtes est celui de la presse éditeur écrite en France : il couvre les différents journaux (nationaux et locaux, gratuits ou non), magazines, à l'exception de la presse de groupement, de la presse administrative, de la presse d'entreprise et des lettres confidentielles. Environ 2 500 éditeurs sont interrogés pour 4 500 titres.

Depuis 2010, la direction générale des médias et des industries culturelles réalise aussi une enquête sur les services de presse en ligne, dont les résultats ont été publiés en 2012. Les résultats sont publiés, accessibles en ligne et téléchargeables à partir du site de la direction générale des médias et des industries culturelles, sous la rubrique *Chiffres et statistiques*. Ils sont également repris par l'INSEE, notamment dans les « Tableaux économiques de la France » et dans l'Annuaire statistique de la France.

Cet appareil statistique appelle toutefois des observations. Le document statistique intitulé « Séries chronologiques », actuellement en ligne et téléchargeable sur le site de la direction générale des médias et des industries culturelles, porte sur la période 1985-2009, en raison de l'absence d'archivage des données antérieures. Il détaille, par famille de presse, des variables telles que le nombre de titres, les diffusions, les recettes de vente et de publicité et des charges comme les frais d'achat de papier et d'impression. Ces statistiques sont toutefois tributaires des données fournies par les éditeurs. Aussi les questions relatives aux frais d'impression et aux salaires des imprimeurs et journalistes ne sont-elles que très peu renseignées pour des raisons de secret industriel.

La direction générale des médias et des industries culturelles a des données pertinentes sur la répartition par titre de presse des aides directes. En revanche, elle ne dispose pas de toutes les données relatives aux aides indirectes, en l'absence d'informations sur l'avantage fiscal retiré par

³⁹ Presse d'information politique et générale nationale, presse d'information politique et générale locale et régionale, presse gratuite d'information, presse gratuite d'annonces, presse d'information spécialisée technique et professionnelle et presse d'information spécialisée grand public.

chaque titre de presse de l'application du taux de TVA de 2,1 % au secteur de la presse. En matière d'aide postale, ce n'est que depuis 2011 que la direction générale des médias et des industries culturelles dispose d'une décomposition par titre de l'avantage tarifaire issu de l'application des accords État-presse-La Poste de 2008.

Si le programme 180 est doté de sept indicateurs et de dix-sept sous-indicateurs, ceux-ci ne permettent pas réellement d'apprécier l'impact des aides publiques à la presse sur la situation économique des entreprises. Cela tient d'abord au fait qu'en sont exclues les exonérations fiscales hors impôts d'État, notamment les exonérations de contribution économique territoriale. L'inadaptation des indicateurs tient aussi au fait que, si importantes soient-elles, les aides publiques ne représentent qu'une fraction des ressources des éditeurs de presse et que les évolutions concernant ce secteur dépendent d'autres facteurs que les seules aides.

En outre, la Cour a déjà observé dans ses travaux budgétaires que, s'agissant notamment des aides à la modernisation, l'indicateur concernant l'effet de levier de ces aides ne mesurait en réalité que les moyens mis en œuvre. Or l'aptitude de l'aide publique à générer une contrepartie privée n'est pas en soi une indication de la pertinence de l'investissement entrepris, ni de son résultat. Aussi paraît-il indispensable que le ministère de la culture et de la communication se dote d'indicateurs qui permettent réellement de mesurer l'effet des aides à la presse sur l'amélioration de l'équilibre économique des entreprises soutenues.

II - Une redéfinition encore limitée de la stratégie d'intervention de l'État

Si la publication du décret du 13 avril 2012 a permis de renforcer la gouvernance des aides à la presse, les interrogations sur la stratégie d'intervention de l'État sont nombreuses. À la suite des recommandations formulées par la Cour dans son rapport public annuel pour 2013, le ministère de la culture et de la communication a engagé une réflexion pour refonder les aides à la presse.

Cette démarche a débouché sur des propositions adéquates dans l'optique d'une mise en œuvre rapide. Toutefois des évolutions plus fondamentales, qui sous-tendent les réflexions du gouvernement, devraient être envisagées à moyen terme en vue de simplifier et de renforcer l'efficacité de cette politique tout en maîtrisant le coût.

A - Les suites données par le ministère de la culture et de la communication aux orientations suggérées par la Cour

La Cour des comptes a publié, dans son rapport public annuel pour 2013, un chapitre intitulé « Le plan d'aide à la presse 2009-2011 : une occasion manquée de réforme »⁴⁰.

Au terme d'un examen critique de la mise en œuvre de ce plan triennal, la Cour a souligné qu'une approche plus sélective et une plus forte concentration des moyens sur les objectifs fondamentaux de la politique d'aide à la presse lui apparaissaient désormais souhaitables.

A ce titre, elle a recommandé trois grandes voies de réforme :

- pour le développement de la diffusion, la réorientation doit passer par une mise en cohérence des nombreux dispositifs existants et par l'élaboration d'outils de pilotage global d'ici 2015, date à laquelle les accords relatifs à l'aide au transport postal viendront à échéance ;
- pour la préservation du pluralisme, une réflexion sur le périmètre d'application des tarifs postaux préférentiels et du taux de TVA « super réduit » à 2,1 % s'impose afin de mieux prendre en compte la situation propre à chaque famille de presse au regard de cet objectif ;
- pour la modernisation du secteur de la presse écrite, le fonds stratégique pour le développement de la presse créé en avril 2012 doit désormais mieux orienter ses interventions sur les projets innovants et la presse d'information politique et générale.

En réponse à ces recommandations, la ministre de la culture et de la communication est convenue des limites du dispositif mises en lumière par la Cour et a annoncé, conformément au mandat fixé par le Président de la République, le lancement d'une réflexion visant à refonder les aides à la presse. À ce titre, elle a notamment indiqué que le nouveau régime économique de la presse devrait rechercher un plus grand ciblage des aides, une meilleure prise en compte de l'innovation technologique, tout en intégrant les nécessaires impératifs de consolidation des finances publiques.

Conformément aux annonces de la ministre, un groupe de réflexion sur la refondation des aides à la presse s'est vu confier une triple mission :

- élaborer un constat partagé sur les difficultés actuelles du secteur et ses perspectives ;

⁴⁰ Rapport public annuel pour 2013 – Tome I – Les observations – pages 621 à 657.

- réaliser une analyse critique des dispositifs d'aides existants ;
- élaborer des pistes de réforme, autour d'un certain nombre de principes : cohérence des aides à la diffusion, amélioration du soutien au réseau des diffuseurs de presse, réflexion sur le ciblage et le soutien au pluralisme, recentrage sur les projets innovants.

Installé le 28 janvier 2013, le groupe a rendu le résultat de ses réflexions à la fin du mois d'avril suivant.

Dans ce rapport remis à la ministre de la culture et de la communication, le groupe de réflexion a formulé quatre grandes propositions : harmoniser le régime de TVA de la presse ; faire du fonds stratégique l'instrument central ; rationaliser les aides à la distribution et à la diffusion ; affermir la gouvernance.

La ministre de la culture et de la communication a présenté en conseil des ministres, le 10 juillet 2013, les principales orientations retenues. Le détail des mesures n'était cependant pas connu à la date d'achèvement du présent rapport de la Cour pour le Parlement.

Ces orientations s'inscrivent dans la continuité des propositions formulées par le groupe de réflexion.

B - Une première étape de réforme

1 - Un recentrage en cours des aides à la modernisation sur les projets les plus innovants

La création par le décret du 13 avril 2012 du nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) a constitué une première étape vers un renforcement des aides à la presse en faveur des projets les plus innovants. En effet, ce fonds stratégique vise trois objectifs : augmenter la productivité des entreprises de presse ; améliorer et diversifier les publications imprimées et les services de presse en ligne ; assurer la diffusion auprès de nouvelles catégories de lecteurs.

Au terme d'une première année de fonctionnement, le fonds a montré ses limites. Aussi le groupe de réflexion sur la refondation des aides à la presse a-t-il proposé d'en revoir le périmètre et l'organisation.

Le groupe souligne tout d'abord que le fonds ne doit plus constituer une variable d'ajustement pour financer les mesures de gel et de surgel, comme cela a été le cas en 2012 et 2013. À ce titre, il estime que le fonds devrait être soumis aux régulations budgétaires proportionnellement à celles appliquées à l'ensemble du programme 180.

Il recommande également un plafonnement du montant total des aides que l'État accorde à chaque titre, en référence, par exemple, à un pourcentage du prix au numéro vendu.

Par ailleurs, le groupe de réflexion estime que le fonds doit prioritairement soutenir les projets comportant un effet de mutualisation et d'intérêt général. À ce titre, son action doit se réorienter sur des projets structurants pour l'ensemble de la filière de la presse. Il ne doit donc plus assurer le financement de matériels concernant une seule entreprise et dont l'obsolescence risque d'être rapide, comme c'est le cas des rotatives *offset*. À l'inverse, les projets mutualisés, surtout s'ils visent le développement de capacités d'impression numériques légères et réparties au plus près des lieux de diffusion et de distribution, justifient un soutien croissant. Une autre question abordée par le groupe de réflexion réside dans la possibilité de financer désormais les dépenses internes des entreprises qui concernent la refonte des supports éditoriaux, ainsi que les projets rédactionnels visant la diffusion d'informations en langues étrangères.

Une autre piste proposée par le groupe de réflexion est d'élargir le périmètre du FSDP en lui rattachant les aides au pluralisme, à la modernisation sociale, à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale, au portage, à la modernisation de la diffusion ainsi que la réduction du tarif SNCF. Ce périmètre, dont les aides postales seraient toutefois exclues, devrait conduire à en modifier la composition et la gestion.

Le groupe de réflexion préconise d'ouvrir le comité d'orientation du fonds à des experts et à des économistes. Deux commissions d'instruction pourraient être créées. La première serait consacrée à l'innovation et reprendrait les compétences des trois sections actuelles du fonds stratégique afin d'avoir une approche plus globale des aides à la modernisation. La seconde se concentrerait sur les dossiers d'aide relatifs à la distribution et à la diffusion de la presse papier. Si cette proposition paraît intéressante pour assurer une plus grande cohérence entre les dispositifs, la Cour estime que sa mise en œuvre concrète risque d'être délicate, étant donné que cette commission aurait à gérer des formes de soutien dont les objectifs ne sont pas forcément homogènes.

Enfin, le groupe de réflexion préconise, pour démultiplier l'action du fonds stratégique pour le développement de la presse, de tirer parti des dispositifs en faveur de l'innovation industrielle tels que le crédit d'impôt compétitivité emploi, le crédit d'impôt innovation, le statut de jeune entreprise innovante, ou les aides proposées par Oséo. La banque publique d'investissement pourrait être également sollicitée pour soutenir des appels à projets expérimentaux. Enfin, l'accès aux aides de l'institut

pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) pourrait être élargi au bénéfice des diffuseurs de presse. Le groupe de réflexion souligne qu'il appartient à la direction générale des médias et des industries culturelles de diffuser auprès des entreprises de presse des informations sur toutes ces formes d'aide de droit commun, au moyen d'un vade-mecum régulièrement mis à jour. La direction générale des médias et des industries culturelles a précisé que, d'ores et déjà, ce vade-mecum est en cours de réalisation dans le cadre d'un recensement des aides concernant les industries culturelles.

Si, au moment de l'achèvement du présent rapport, certaines mesures retenues par la ministre de la culture et de la communication restaient encore à préciser⁴¹, l'orientation générale des aides directes en faveur de la modernisation a été confirmée, de même que l'ouverture de la gouvernance du fonds stratégique à des personnalités extérieures, spécialistes de la transition numérique et la priorité accordée aux projets mutualisés et technologiquement innovants.

2 - Une amorce de mise en cohérence des aides à la diffusion

Contrairement aux aides à la modernisation, les aides à la diffusion n'ont pas fait l'objet de mesures particulières dans le cadre du décret du 13 avril 2012. Le rapport sur la refondation des aides à la presse remis à la ministre de la culture et de la communication comporte donc diverses recommandations les concernant, ainsi que des actions relevant de la responsabilité des acteurs du secteur de la presse. Certaines de ses propositions ont d'ores et déjà été retenues, en juillet 2013, par le ministère de la culture et de la communication

a) Une réforme de l'aide au transport postal en deux phases

Conformément au cadre défini par la lettre de mission, le rapport recommande de respecter ces accords jusqu'à leur terme, fin 2015, ce qui induit une réforme en deux temps.

A court terme, il propose deux mesures :

- la première, d'ordre technique, consiste à appliquer dorénavant les mesures de « gel budgétaire » à la dotation budgétaire consacrée à l'aide au transport postal. Sur la base de ces taux de gel budgétaire appliqués en 2012, cette mesure pourrait représenter de l'ordre de 14,2 M€. Compte tenu du poids de l'aide au transport postal dans

⁴¹ Notamment en ce qui concerne les modalités pratiques de fonctionnement de la section « distribution » du fonds stratégique pour le développement de la presse.

l'ensemble des aides à la presse, l'exonérer d'une mesure de gel, voire d'annulation de crédits, revient en effet à reporter la charge sur les autres aides dans des proportions qui seraient excessives ;

- la seconde mesure consiste en l'abandon dès 2014 du moratoire sur la hausse des tarifs postaux, qui outre son coût élevé pour le budget de l'État, a conduit à retarder le développement du portage au détriment du postage. Elle constitue la principale proposition d'économie budgétaire chiffrée par la DGMIC à 32,5 M€ en 2014 et à 33 M€ en 2015.

La mise en œuvre de cette seconde mesure pose néanmoins la question de sa prise en charge financière : si la remise en cause du moratoire sur la hausse des tarifs postaux était décidée, il conviendrait d'opérer un rattrapage des hausses de tarifs non réalisées en 2009, auquel cas la charge financière serait supportée par les éditeurs de presse ; s'il était plutôt décidé de revenir sur le principe d'une compensation du surcoût par l'État, sans rattrapage de la hausse des tarifs non effectuée en 2009, sa prise en charge incomberait alors à La Poste.

A moyen terme, c'est-à-dire à l'échéance des accords tripartites, le rapport recommande la normalisation de la relation commerciale presse – La Poste et la poursuite des efforts de La Poste pour réduire ses coûts.

Le rapport donne à ce stade une orientation générale qu'il restera à quantifier tant en ce qui concerne l'importance de la différenciation des tarifs entre les familles de presse (presse très ciblée, presse d'information politique et générale et presse non d'information politique et générale) que la réduction progressive du montant de l'aide de l'État. Or à ce stade, ni la direction générale des médias et des industries culturelles, ni les représentants de la presse écrite, ne semblent en mesure d'envisager des scénarii précis sur l'évolution de l'aide au transport postal au-delà de 2015, en l'absence de données récentes et incontestables sur l'économie générale actuelle du transport postal de la presse écrite. Dans ce cadre, la réalisation d'une étude incontestable apparaît donc nécessaire.

Lors de sa communication en conseil des ministres du 10 juillet 2013, la ministre de la culture et de la communication a confirmé la fin du moratoire sur l'aide postale, le rattrapage des tarifs étant, semble-t-il, échelonné sur les deux dernières années de mise en œuvre de l'accord tripartite (2014 et 2015). Les conditions de sa prise en charge n'étaient pas connues au moment de l'achèvement de la présente enquête.

Si l'évolution des tarifs du transport postal au-delà de 2015 n'a pas donné lieu à des orientations précises à ce stade, une réflexion sur la

complémentarité entre modes de diffusion, portage, postage et vente au numéro devrait être bientôt lancée sous l'égide du ministère.

b) L'amélioration des dispositifs d'aide au portage

Le rapport recommande le maintien du dispositif d'aide au portage en le réformant selon trois orientations qui prennent en compte les conclusions de l'évaluation récente réalisée par le cabinet Arthur D. Little pour le compte de la direction générale des médias et des industries culturelles ainsi que les principales critiques formulées au sujet des deux mesures existantes :

- accentuer son effet incitatif et amplifier, par la mise en place d'une bonification et l'extension à la presse magazine de l'exonération des charges patronales pour les porteurs de presse, le portage multi-titres ;
- accompagner la refonte du dispositif de l'aide au portage par un volet social relatif à la situation des vendeurs-colporteurs de presse ;
- procéder à un contrôle et à une évaluation annuelle du dispositif réformé afin de s'assurer de son efficacité.

Ces recommandations ont été reprises par le Gouvernement. Celui-ci a annoncé, à l'issue de la communication en conseil des ministres du 10 juillet 2013, que l'aide au portage serait réformée dans son calcul pour mieux inciter au portage multi-titres et cibler plus efficacement les situations dans lesquelles l'aide est pertinente. Il a aussi indiqué que la situation sociale des vendeurs-colporteurs de presse ferait l'objet d'une attention particulière.

c) Les autres aides à la diffusion

Le rapport recommande la suppression de l'aide au transport par la SNCF aux motifs qu'elle n'a aucun effet incitatif et qu'elle provoque un fort effet d'aubaine. Les crédits correspondants seraient reversés au fonds stratégique. Il s'agit donc d'une première étape dans la simplification des aides à la diffusion et à la distribution de la presse.

Il recommande, en revanche, le maintien de l'aide à la modernisation de la distribution, en l'intégrant au fonds stratégique pour le développement de la presse et avec pour objectif d'en reconsidérer l'existence au terme des restructurations en cours. Il propose enfin le maintien des dispositifs de soutien en faveur des diffuseurs (points de vente) en procédant à une évaluation externe afin, le cas échéant, de mieux les ajuster aux besoins de la profession. Le groupe de réflexion prend acte des faibles marges de manœuvre de l'État à brève échéance

compte tenu de ses engagements au titre du plan de restructuration de Presstalis et du risque d'aggravation de la situation des diffuseurs de presse.

Le Gouvernement a fait connaître, à l'occasion de la communication en conseil des ministres du 10 juillet 2013, que ces recommandations du groupe de réflexion seraient mises en œuvre.

d) La gestion de plusieurs aides à la diffusion dans le cadre du fonds stratégique pour le développement de la presse

Le rapport sur la refondation des aides à la presse recommande la gestion de plusieurs aides à la diffusion dans le cadre du fonds stratégique pour le développement de la presse, à savoir l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale, les crédits jusqu'alors consacrés à l'aide au transport par la SNCF qui serait supprimée, et l'aide au portage, hors mesure d'exonération des charges patronales pour les porteurs de presse. Cette recommandation rejoint celle qui avait été formulée en septembre 2010 dans le rapport de M. Aldo Cardoso visant au regroupement du plus grand nombre possible d'aides destinées aux éditeurs dans un fonds stratégique unique permettant de gérer selon un principe de fongibilité l'essentiel des aides à la presse.

Si l'objectif poursuivi tend à juste titre à limiter les conséquences du morcellement des aides en donnant à l'administration les moyens d'une appréciation globale des aides accordées à chaque titre de presse, la recommandation présente à ce stade plusieurs limites :

- l'aide au transport postal demeurerait gérée hors du fonds stratégique, alors qu'elle constitue la principale aide à la diffusion ;
- il reste, dans l'hypothèse suggérée, à statuer sur le maintien ou non des modalités de calcul actuelles de chacune de ces aides, et sur leur degré de fongibilité au sein du fonds ;
- le regroupement des trois aides au sein d'un même fonds ne répond pas pleinement à l'objectif de neutralité de la politique d'aide publique vis-à-vis des choix de mode de distribution des éditeurs de presse, défendu par la direction générale des médias et des industries culturelles.

La mise en œuvre des mesures proposées par le groupe de réflexion marquerait une étape dans la réforme des aides à la presse. Elle n'opèrerait pas pour autant un choix clair entre les deux approches possibles d'une politique d'aide à la diffusion : l'une, veillant à la neutralité de l'État à l'égard des choix stratégiques des éditeurs de presse concernant les modes de distribution, l'autre, plus interventionniste,

cherchant à favoriser tel ou tel mode de distribution en fonction de l'intérêt qu'il présente. Les suites données par le ministère de la culture et de la communication à cette recommandation n'étaient pas encore connues au moment de l'achèvement de la présente enquête de la Cour.

3 - Une démarche prudente de renforcement du ciblage

En matière de ciblage, le groupe de réflexion sur les aides à la presse devait, selon la lettre de mission établie par la ministre de la culture et de la communication, formuler des propositions tendant à « un renforcement des aides liées aux enjeux du pluralisme, avec en particulier une réflexion sur le ciblage de l'ensemble des dispositifs d'aide afin de mieux prendre en compte la situation particulière de chaque famille de presse au regard de l'objectif de préservation du pluralisme et des contraintes pesant sur le niveau de rentabilité économique de leur activité. »

La première étape de la réflexion concerne l'étendue du ciblage. Si le ciblage sur la presse d'information politique et générale est le ciblage traditionnellement retenu, en particulier parce que sa mise en œuvre est assurée en permanence par la commission paritaire des publications et des agences de presse, un ciblage un peu plus large est parfois envisagé.

La deuxième étape de la réflexion consiste à déterminer si le ciblage doit porter sur la TVA, au moyen d'une différenciation des taux, ou sur l'aide au transport postal par une différenciation accrue des tarifs ou par la suppression de tarifs préférentiels pour certaines familles de presse. L'annexe n°6 au présent document présente une analyse approfondie des avantages et inconvénients de ces deux leviers de renforcement du ciblage ainsi que les économies pour l'État qui pourraient en résulter.

Le rapport sur la refondation des aides à la presse comporte des mesures assez prudentes concernant le renforcement du ciblage qui ont, pour l'essentiel, été retenues par le ministère de la culture et de la communication.

a) Le choix d'un renforcement du ciblage par l'aide au transport postal plutôt que par les taux de TVA

S'agissant du taux « super réduit » de TVA à 2,1 %, le rapport recommande le *statu quo* et écarte l'hypothèse de l'application d'un taux réduit de 5,5 % (ou 5 % à compter de 2014) pour la presse non d'information politique et générale.

Il avance à ce titre plusieurs arguments :

- une utilisation généralisée en Europe des taux de TVA préférentiels, même si ceux-ci sont variables selon les pays ;
- la difficulté de définir les familles de presse bénéficiant du ciblage qui pourraient être, soit la presse d'information politique et générale, soit plus largement la « presse non récréative »⁴² ;
- l'irréversibilité du changement de taux au regard des textes de l'Union européenne ;
- le choix d'une neutralité fiscale entre les éditeurs par l'application d'un taux unique, y compris pour la presse en ligne actuellement assujettie au taux normal (19,6 %).

Le rapport établit aussi un lien direct entre l'existence d'un taux « super réduit » de TVA pour l'ensemble des titres et le principe de solidarité dans le système de distribution de la presse au numéro qui conduit la presse magazine à assumer une partie des surcoûts liés au transport de la presse quotidienne nationale.

Le rapport recommande donc que le renforcement du ciblage passe par la poursuite de la différenciation des tarifs entre la presse ciblée et la presse non ciblée au-delà de 2015, terme des accords tripartites de juillet 2008, sans en préciser à ce stade l'ampleur.

Ces recommandations prudentes s'expliquent sans doute par les difficultés actuelles du secteur qui rendent très difficile une mesure radicale et de très court terme telle que la différenciation des taux de TVA, ou la suppression de tarifs préférentiels de transport par voie postale pour la presse non d'information politique et générale. Elles s'expliquent aussi par le cadrage initial de la mission qui prévoyait d'appliquer les accords tripartites sur le transport postal jusqu'à leur terme.

Dans le cadre de sa communication en conseil des ministres du 10 juillet 2013, la ministre de la culture et de la communication a confirmé le maintien du taux de TVA à 2,1 % pour l'ensemble des familles de presse écrite avec comme contrepartie attendue du secteur à la

⁴² Dans le premier cas, le rapport estime que le périmètre de la presse d'information politique et générale tend à devenir plus incertain dès lors que des quotidiens nationaux et régionaux publient des suppléments à thèmes en concurrence directe avec des magazines portant sur les mêmes thèmes, et a contrario, que des titres non classés actuellement comme des titres d'information politique et générale publient des articles et des enquêtes de qualité. Dans le second cas, la définition de la presse non récréative serait encore plus complexe et pourrait donner lieu à des contentieux importants.

poursuite du financement solidaire du système de distribution au numéro. S'agissant de l'abaissement de la TVA sur la presse en ligne de 19,6 % à 2,1 %, le Gouvernement a indiqué qu'il en faisait un objectif mais qu'aucune décision formelle ne pourrait intervenir avant 2014 compte tenu de la nécessité pour la France de reprendre les discussions avec la Commission européenne et avec ses partenaires.

Ces orientations n'impliquent toutefois pas de nouvelle évolution du ciblage avant 2016⁴³ et ne devraient pas dégager d'économie pour l'État⁴⁴. Au contraire, elles induiraient une augmentation des dépenses, certes d'un coût limité et estimée à environ 5 M€, dans l'hypothèse où la TVA sur la presse en ligne serait abaissée à 2,1 %.

b) La gestion des aides au pluralisme dans le cadre du fonds stratégique

Le rapport recommande la gestion des trois « aides au pluralisme » dans le cadre du fonds stratégique et estime que cette forme d'aide « devrait s'inscrire, sans être remise en cause, comme dans le cas des autres titres, dans une approche conventionnelle, afin de rechercher avec chaque éditeur les ajustements utiles pour soutenir plus efficacement leur évolution ».

Si l'objectif répond aux préoccupations exprimées par la Cour dans son rapport public annuel de 2013, la recommandation appelle à ce stade deux observations :

- dès lors que les aides au pluralisme restent des aides automatiques, sous réserve du respect des critères fixés par les textes sont remplis, l'utilité de les gérer dans le cadre du fonds stratégique paraît limitée ; elle se justifie uniquement par la possibilité de moduler l'enveloppe globale de chacune des trois aides au pluralisme dès lors que les crédits du fonds seraient fongibles ;
- la refonte du régime des aides au pluralisme, en particulier de l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires n'est pas explicitement mentionnée, alors que ce régime présente des défauts.

La gestion des trois aides actuelles au pluralisme dans le cadre du fonds stratégique aurait donc – semble-t-il – des effets très limités.

⁴³ Il convient néanmoins de rappeler que les accords de 2008 prévoient une augmentation différenciée des tarifs du transport postal jusqu'en 2015.

⁴⁴ Les économies suggérées par le rapport proviennent pour l'essentiel de l'abandon du moratoire sur les tarifs postaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Ce n'est qu'avec la publication du décret du 13 avril 2012, soit au terme du plan d'aide à la presse 2009-2011, que des mesures ont été décidées afin d'accroître la transparence sur le montant des aides allouées et de mettre en place une contractualisation avec les bénéficiaires. Pour autant, ces démarches présentent encore des lacunes dans le domaine du contrôle et de l'évaluation des aides allouées.

Une nouvelle étape a été franchie au début de 2013 dans le cadre des propositions du groupe de réflexion sur la refondation des aides à la presse. Ces propositions allaient dans le même sens que les recommandations formulées par la Cour dans le chapitre de son rapport public annuel de février 2013 relatif au bilan du plan d'aide à la presse écrite 2009-2011. Les décisions ministérielles prises en juillet 2013 laissent entrevoir de nouveaux progrès.

Toutefois, ces préconisations et les décisions ministérielles qui en sont résultées, traduisent davantage la volonté de procéder à des ajustements ou à des réorientations dans le cadre des dispositifs existants que celle de revoir les fondements mêmes des aides à la presse.

Dans l'immédiat, la Cour formule les recommandations suivantes, visant à mener à son terme la mise en œuvre des dispositions du décret du 13 avril 2012, au regard de l'état de lieux réalisés par la Cour :

- 10. rendre public le montant annuel des aides accordées à chaque titre de presse, en consolidant dans un même document l'ensemble des financements alloués, qu'ils soient directs ou indirects, et en faisant également apparaître le montant des aides par exemplaire ;*
- 11. approfondir la contractualisation avec les entreprises bénéficiant de subventions, en élargissant leur périmètre à l'ensemble des aides allouées et en renforçant l'expertise technique pour en déterminer le contenu et en analyser l'exécution ;*
- 12. mettre en œuvre des procédures effectives d'évaluation et de contrôle et améliorer la cohérence du dispositif ;*
- 13. examiner l'utilité d'inclure des aides automatiques, octroyées au vu de critères objectifs, telles que les aides au pluralisme et à la diffusion dans le périmètre du fonds stratégique ;*
- 14. réaliser une évaluation en vue de préparer la sortie des accords tripartites relatifs au transport postal, sur :*

- *le coût réel pour La Poste de la mission de service public de transport de la presse et son financement par l'État, au regard notamment des autres missions de service public assurées par cette entreprise publique, et sur les marges de productivité et économies attendues ;*
 - *l'écart subsistant à l'issue des augmentations annuelles prévues par les accords tripartites de 2008 entre les tarifs de service public applicables aux trois catégories de presse (presse d'information politique et générale pour les titres ayant de faibles ressources publicitaires ou de petites annonces, autres titres d'information politique et générale et titres non d'information politique et générale) et les tarifs du service universel.*
-

Conclusion générale

La publication du décret du 13 avril 2012 a constitué une avancée incontestable pour améliorer la gouvernance des aides à la presse. Faisant écho aux recommandations formulées par la Cour dans le chapitre de son rapport public annuel de février 2013 consacré au bilan du plan d'aide à la presse 2009-2011, les récentes annonces de la ministre de la culture et de la communication marquent de nouvelles évolutions du dispositif des aides à la presse.

Le système des aides à la presse n'en continue pas moins de reposer, pour l'essentiel, sur des principes forgés à l'issue de la Seconde guerre mondiale, alors même que le contexte dans lequel évolue ce secteur économique a profondément changé, l'obligeant à engager une transition économique et technologique sous l'empire d'une situation concurrentielle de plus en plus vive.

Alors que la situation de crise de la presse écrite justifierait une refondation de la politique d'intervention de l'État en sa faveur, les craintes d'une déstabilisation du secteur conduisent à en repousser toujours la mise en œuvre.

Au terme de ses investigations et sans occulter les difficultés de réalisation, la Cour estime souhaitable et possible d'engager une réforme plus profonde des aides à la presse, dès lors que le cap en serait fixé clairement, en concertation avec les principaux acteurs et dans une perspective de moyen terme.

Les objectifs d'une refondation des aides à la presse

Les évolutions des décennies passées permettent de cerner les objectifs autour desquels pourrait être articulée une refondation des aides à la presse.

Un premier objectif procèderait des principes fondamentaux qui ont justifié les aides de l'État à la presse, c'est-à-dire la défense du pluralisme, principe consacré par le Conseil constitutionnel. Cet objectif pourrait avoir pour point d'application essentiel un soutien spécifique à la presse d'information politique et générale, qui présente le plus d'enjeux en termes de pluralisme et doit supporter dans sa production (conditions d'impression, équipes éditoriales importantes), comme dans sa distribution (horaires particuliers et délais courts), des surcoûts par rapport aux autres familles de presse, lesquels contribuent à expliquer sa moindre rentabilité économique, voire sa fragilité.

Un deuxième objectif résulterait de la nécessité de considérer, plus que ce n'est le cas aujourd'hui, le secteur de la presse comme une filière économique en tant que telle, laquelle à l'instar d'autres domaines de production, doit être à même de développer des stratégies innovantes, d'adapter son offre à un environnement concurrentiel, tout en recherchant une mutualisation des investissements et, par là-même, une rationalisation des outils de conception, de production et de diffusion.

Un troisième objectif consisterait à ramener les dépenses de l'État au niveau antérieur à la mise en œuvre du plan triennal 2009-2011. Celui-ci avait été conçu comme un effort massif mais limité dans le temps. Il s'ensuivrait une limitation du nombre de dispositifs et une baisse des montants alloués.

Un quatrième objectif viserait à mieux respecter les choix de diffusion retenus par les éditeurs de presse et à éviter les phénomènes de distorsion induits par la multiplicité des aides actuelles à la diffusion et par l'existence de tarifs plus ou moins administrés.

Deux principes d'action débouchant sur une rénovation pérenne du dispositif des aides à la presse

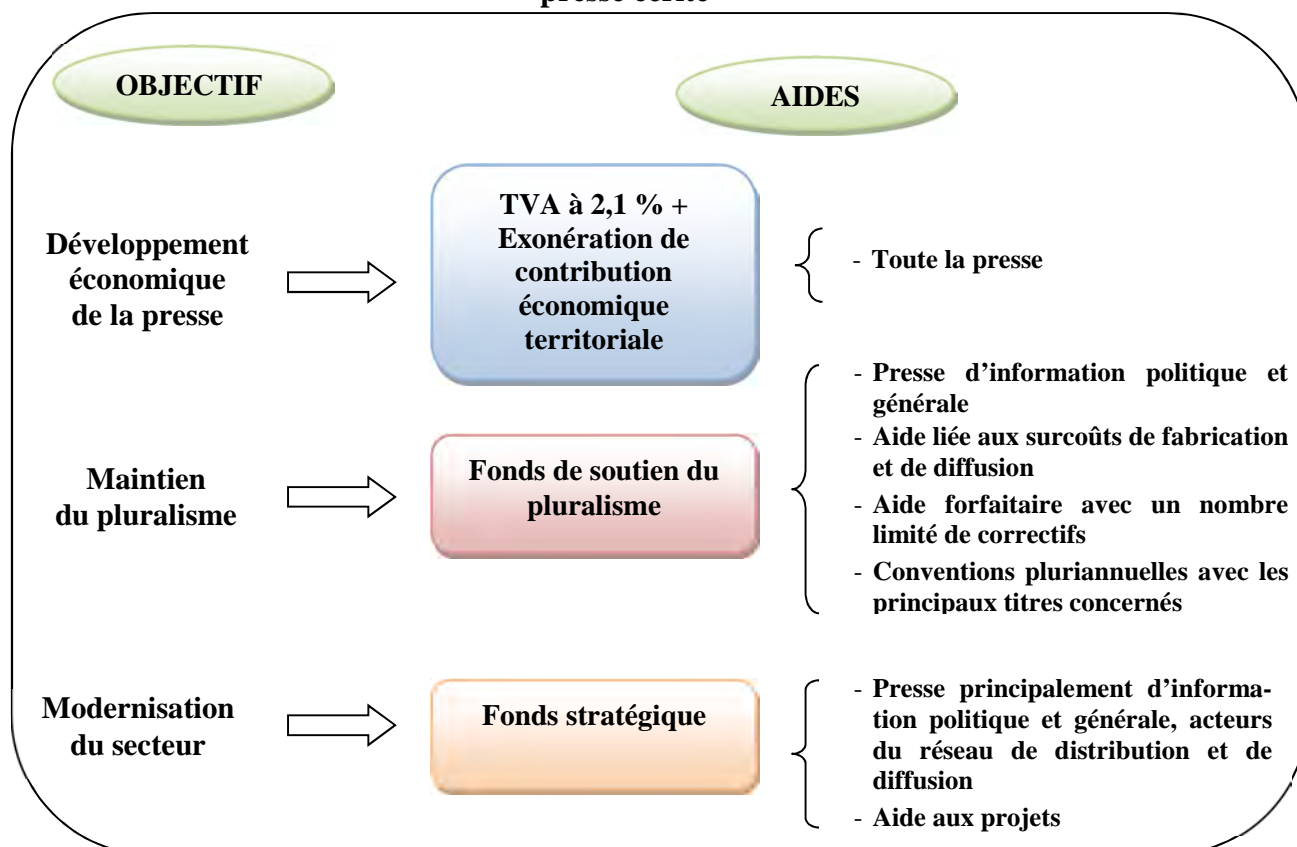
Le plan d'action pour améliorer l'efficacité et rendre moins coûteux le dispositif d'aides pourrait être fondé sur deux grands principes :

- simplifier les aides directes à la presse, pour en faciliter le pilotage et pour concentrer leur impact autour de deux objectifs complémentaires : le soutien à la presse d'information politique et générale et l'appui à la transition technologique de la filière ;
- réexaminer et supprimer les aides fiscales dont la pertinence ne serait pas avérée.

Un schéma-cible à moyen terme simplifié et moins coûteux

La mise en œuvre de ces principes pourrait viser un schéma-cible constituant l'horizon à moyen terme (trois à cinq ans) de la réforme engagée et de la programmation budgétaire qui y serait associée. Ce schéma aurait l'avantage de répondre au souhait légitime des entreprises de presse d'avoir, de la part de l'État, des perspectives claires quant aux soutiens publics sur lesquels ils puissent compter, leur permettant ainsi de disposer des délais suffisants pour s'y adapter. Il pourrait être le suivant :

Schéma n° 1 : Le schéma-cible de la réforme de la presse écrite



Source : Cour des comptes

Les *aides indirectes, c'est-à-dire fiscales*, auraient vocation à soutenir le développement de la diffusion de la presse sans distinction selon les familles de presse et les modes de diffusion, alors que les aides directes seraient sélectives. Dans ce cadre, l'ensemble du secteur de la presse écrite continuerait à bénéficier du taux de TVA à 2,1 % et la presse en ligne devrait bénéficier d'un alignement sur ce taux super-réduit, comme c'est le cas dans la majorité des autres pays européens, la France devant faire valoir avec force dans les enceintes communautaires les enjeux de concurrence internationale et de diversité culturelle par rapport à la presse de langue anglaise. Il en irait de même pour le bénéfice de la mesure d'exonération de contribution économique territoriale (CET) qui devrait être identifiée en tant que telle comme une dépense fiscale dont la charge serait répartie entre l'État et les collectivités territoriales. Tout ceci

serait cohérent avec les propositions du groupe de réflexion sur les aides à la presse et les orientations annoncées en juillet 2013 par la ministre de la culture et de la communication.

S'agissant des *aides directes*, l'action de l'État pourrait être réorganisée autour de deux fonds :

- l'un en faveur de la presse d'information politique et générale ;
- l'autre destiné à renforcer l'action du fonds stratégique pour le développement de la presse dans le domaine des innovations technologiques.

La création d'un *fonds de soutien du pluralisme*, exclusivement consacré à la presse d'information politique et générale, permettrait de recentrer et de globaliser les aides en faveur de cette famille de presse.

Cette aide serait justifiée, d'une part, par la légitimité d'un soutien de l'État à la presse d'information politique et générale au nom du maintien du pluralisme, et, d'autre part, par le constat que cette forme de presse présente une moindre rentabilité économique.

Elle serait à la fois une aide ciblée sur la presse d'information politique et générale et une aide globale à la diffusion. Dans ce cadre, les différentes aides à la diffusion et à la distribution pourraient être supprimées, les titres de la presse d'information politique et générale recevant une aide globalisée et forfaitaire par exemplaire payant diffusé leur permettant de choisir les modalités de distribution les plus adaptées à leurs besoins et les plus intéressantes au plan commercial (transport postal, portage, transport par la SNCF).

Dans cette optique, la suppression des aides actuelles au transport postal et au portage pourrait être envisagée, celle du transport par la SNCF étant d'ores et déjà décidée par le ministère de la culture et de la communication. De ce fait, la question du maintien d'une mission de service public du transport postal en tant que telle devrait être posée, étant par ailleurs observé que l'acheminement de la presse dans les zones peu denses pourrait, le cas échéant, relever de la mission de service public de « contribution à l'aménagement du territoire » assurée par La Poste. L'activité de transport postal de la presse serait, dans ces conditions, appelée à s'inscrire dans le cadre de relations commerciales normales entre les éditeurs de presse concernés et La Poste, comme l'envisage déjà le groupe de réflexion sur les aides à la presse, l'offre tarifaire pour le transport de la presse au titre de la mission de service universel assurée par La Poste étant en tout état de cause dans ce cadre applicable.

La loi de finances définirait l'enveloppe globale de ce fonds de soutien au pluralisme et les modalités de sa répartition de façon à éviter

des effets d'aubaine. À ce titre, elle pourrait fixer des taux forfaitaires distincts selon les familles de presse concernées (notamment la presse quotidienne nationale et la presse quotidienne régionale) pour tenir compte de contraintes financières différentes dans la fabrication et la diffusion des journaux, ceci en fonction d'études périodiques sur la situation économique des familles de presse qu'elle ferait réaliser.

Au sein de ce fonds, les aides actuelles au pluralisme pourraient être intégrées soit sous la forme d'une section du fonds, soit sous la forme d'une bonification à l'aide forfaitaire afin de préserver le soutien à un nombre limité de titres à fort enjeu de pluralisme. Tout en veillant à ce que le dispositif reste simple, l'État pourrait assortir l'octroi de cette aide d'un nombre limité de bonifications pour tenir compte d'engagements particuliers de la part d'un titre (par exemple le maintien des équipes rédactionnelles).

Selon le principe défini dans le décret du 13 avril 2012, il paraît nécessaire que les aides soient liées, au moins pour les principaux titres, à la signature de conventions pluriannuelles avec l'État.

Le *fonds stratégique pour le développement de la presse* verrait son action renforcée sous la forme d'appels à projets porteurs d'innovations, conformément aux annonces ministérielles de juillet 2013.

Ce second fonds serait centré sur la presse d'information politique et générale. Toutefois, il pourrait également soutenir des initiatives d'entreprises relevant d'autres familles de presse, à la condition qu'elles se situent dans un cadre collectif qui intègre des titres de la presse d'information politique et général. La dotation de ce fonds pourrait, le cas échéant, être augmentée à partir des économies résultant de la réforme des aides à la presse.

Le régime d'aide à la presse devrait, en tout état de cause, être compatible avec la réglementation européenne, ce qui nécessiterait une déclaration préalable à la Commission européenne, et son autorisation, dans le cadre du régime des aides d'État.

Estimation des économies susceptibles d'être réalisées

Dans l'hypothèse où seraient supprimées les aides à la diffusion et les mesures fiscales existantes, pour lesquelles une évaluation est préconisée par la Cour, les moyens dégagés pourraient être, à titre principal, réaffectés au nouveau fonds de soutien du pluralisme et, dans une moindre proportion, en fonction des besoins constatés en matière de modernisation, à une augmentation de la dotation du fonds stratégique. Le solde constituerait une économie pour l'État qui, dans une première approche, pourrait s'élever à environ 150 M€ par rapport aux dotations de

la loi de finances initiale pour 2013 et à 135 M€ par rapport aux évolutions d'ores et déjà connues à l'horizon de 2015, sans se traduire par une baisse notable de l'efficacité de la politique d'aide à la presse.

Les hypothèses retenues pour ce chiffrage sont présentées en annexe n°7.

Les conditions à réunir pour une politique renouvelée

La mise en œuvre d'une politique renouvelée des aides à la presse nécessiterait une action conjuguée de l'État et du secteur de la presse afin :

- d'appliquer toutes les dispositions du décret du 13 avril 2012 en matière de gouvernance des aides à la presse ;
- de favoriser l'essor du portage ;
- d'achever la restructuration du système de distribution au numéro.

S'agissant de la gouvernance, une publication consolidée des aides directes et indirectes par titre semble un préalable indispensable à la mise en place d'une gestion véritablement transparente des aides. Les montants des aides seraient rapportés aux volumes de journaux diffusés, afin d'apprécier et de comparer le degré de soutien de l'État entre les titres bénéficiaires. Les démarches de contrôle et d'évaluation prévues par le décret du 13 avril 2012, mais dont la mise en œuvre reste limitée, seraient également menées à bien.

S'agissant du portage, il y a lieu de ne pas réitérer les défauts de calibrage ou de calcul des aides constatés depuis 2009, qui n'ont pas permis le développement significatif de ce mode d'acheminement de la presse alors que celui-ci avait été considéré comme une priorité et était doté de moyens importants. Les évolutions suivantes pourraient être envisagées :

- la structuration du portage autour de plusieurs opérateurs nationaux ;
- le renforcement de la mutualisation des réseaux, notamment l'accès accru de la presse nationale aux réseaux de portage de la presse quotidienne régionale ;
- l'augmentation progressive des tarifs administrés du transport postal, afin que concomitamment avec les deux conditions précédentes, et sans soutien de l'État, le coût du portage soit proche, voire moins élevé, que celui du transport postal, et économiquement viable pour ses opérateurs.

Dans cette perspective, l'État pourrait réunir les principaux acteurs concernés (éditeurs de presse et opérateurs) afin d'envisager les

orientations et les mesures à prendre pour faire réellement émerger une activité structurée de portage en France. Il pourrait s'appuyer, le cas échéant, sur le fonds stratégique pour encourager les projets les mieux à même de structurer le secteur et de renforcer la mutualisation des réseaux de portage et y améliorer les conditions sociales.

S'agissant de la distribution au numéro, les effets des réformes en cours sont attendues d'ici 2016 :

- Presstalis devra avoir achevé sa restructuration des niveaux 1 (celui des messageries de presse) et 2 (celui des dépôts qui jouent un rôle de grossistes au plan local) et trouvé l'équilibre financier dans son activité de transport de la presse quotidienne nationale ;
- les mesures à l'étude dans le cadre du conseil supérieur des messageries de presse relatives à l'allègement des contraintes pesant sur les diffuseurs et les marges financières dégagées par la restructuration des deux premiers niveaux, à défaut par les éditeurs de presse eux-mêmes, devront conduire à une amélioration de la rémunération des diffuseurs de presse.

Si ces résultats escomptés ne se concrétisaient pas, l'État devrait reconsidérer les conditions de son soutien à ce secteur de la diffusion afin de ne pas financer à fonds perdus des restructurations toujours plus lentes que les mutations.

Une réflexion sur la pertinence du maintien en l'état actuel de la loi Bichet dans un contexte de transformation majeure de la presse écrite serait également souhaitable.

Annexes

ANNEXE N° 1

ECHANGES DE COURRIERS

KCC A1210521 CDC
22/11/2012

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

IVP/ -- 12-484

République Française

Paris, le 21 novembre 2012

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :


- les aides à la presse ;
- la mutualisation des moyens de la sécurité civile ;
- les primes du ministère de la défense ;
- les contrats de plan Etat régions ;
- l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).

Comme nous en étions convenus, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2013, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, les deux autres demandes d'enquêtes pourront être remises à la commission des finances dans le courant du premier semestre 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Philippe MARINI

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 14 JAN. 2013

1300134

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 21 novembre 2012, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre les enquêtes que vous avez demandées.

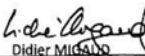
Pour les aides à la presse, le rapport préparé par la troisième chambre de la Cour, dont le président est M. Patrick Lefas, vous serait remis pour le lundi 9 septembre 2013. Il en serait de même pour l'enquête sur les primes au ministère de la défense, qui sera réalisée par la deuxième chambre de la Cour présidée par M. Gilles-Pierre Lévy, et l'enquête sur la mutualisation des moyens de la sécurité civile, préparée par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Pierre Bayle.

Par ailleurs, je peux d'ores et déjà vous indiquer que l'enquête sur les contrats de projets Etat-région, préparée par une formation inter-juridictions, vous serait fournie pour le 30 juin 2014, de même que le rapport sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine, préparé par la cinquième chambre de la Cour, dont la présidente est Mme Anne Froment-Meurice.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces travaux.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances du Sénat pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Monsieur Philippe MARINI
Président de la commission des finances
SENAT
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

1300625

Paris, le - 7 FEV. 2013

Monsieur le Président,

Je fais suite à votre lettre du 21 novembre 2012 par laquelle vous avez demandé à la Cour, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'effectuer une enquête sur les aides à la presse.

La réunion de travail que vous avez tenue le 30 janvier 2013 avec M. Claude Belot, rapporteur spécial, M. Patrick Lefas, président de la troisième chambre, et M. Joël Montarnal, conseiller référendaire, a permis de préciser les objectifs de cette enquête qui, conformément à votre souhait, est inscrite au programme des contrôles de la Juridiction pour 2013.

Cette enquête examinera l'efficacité et l'efficience des dispositifs directs et indirects de soutien public aux entreprises de presse, en abordant les aides à la diffusion, les aides à la modernisation, les aides en faveur du pluralisme, ainsi que le soutien de l'Etat à l'Agence France Presse. L'analyse sera étayée par des éléments de comparaison internationale visant à dégager les particularités du modèle français. Elle permettra d'établir des scénarios destinés à optimiser les aides à la presse, au regard des contraintes actuelles des finances publiques.

L'enquête examinera, en outre, la gouvernance des aides à la presse, en mettant l'accent sur le pilotage, sur le suivi administratif et financier, ainsi que sur les procédures d'évaluation et de contrôle. Elle visera à dégager des éléments de jugement sur les mesures d'amélioration amorcées depuis le plan d'aide à la presse 2009-2011, notamment avec la publication en avril 2012 du décret n° 2012-484 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse et dans le cadre des réflexions en cours qui visent à refonder la politique publique d'aide à la presse.

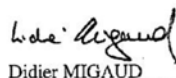
Monsieur Philippe MARINI
Président de la commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

L'enquête visera enfin à apprécier l'impact des aides publiques à la presse sur la situation économique de ce secteur d'activité. Elle abordera, en particulier, les conditions d'emploi des personnels techniques et des journalistes, les coûts induits par les différentes activités allant des abonnements aux agences de presse à la diffusion de l'information, ainsi que les évolutions technologiques en cours, en examinant notamment la question du modèle économique de la presse en ligne comparativement à la presse sur support papier.

Je vous propose une réunion d'étape avec la troisième chambre dans la première quinzaine de juin pour vous informer de l'état d'avancement de nos travaux. La Cour pourra vous communiquer ses conclusions pour le 31 août 2013.

MM. Philippe Duboscq et Joël Montarnal, conseillers référendaires, sont chargés de cette enquête. M. Jacques Tournier, conseiller maître, en assurera le contre-rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier MIGAUD

ANNEXE N° 2**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES**Direction générale des médias et des industries culturelles

Mme Laurence FRANCESCHINI, directrice générale

Mme Sylvie CLEMENT-CUZIN, sous-directrice de la presse écrite et des métiers de l'information

Direction du budget

M. Julien DUBERTRET, directeur

M. Alexandre TISSERANT, chef du bureau de la justice et des médias

M. Julien NEUTRES, adjoint au chef du bureau en charge des industries culturelles

Direction de la législation fiscale

Mme Véronique BIED-CHARRETON, directrice

M. Louis-Olivier FADDA, chef du bureau des politiques sectorielles et taxes sur les transactions

Autorité de la régulation de la distribution de la presse

M. Roch-Olivier MAISTRE, Président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)

Conseil supérieur des messageries de presse

M. Jean-Pierre ROGER, président

M. Guy DELIVET, directeur général

Fonds stratégique pour le développement de la presse

M. Dominique ANTOINE, président du comité d'orientation

La Poste

M. Jean-Paul BAILLY, président-directeur général

M. Marc-André FEFFER, directeur général adjoint du groupe chargé de la stratégie du développement, des affaires internationales et juridiques et de la régulation

M. Nicolas ROUTIER, directeur général adjoint du groupe, directeur général du courrier.

Presstalis

Mme Anne-Marie COUDERC, présidente

M. Vincent REY, directeur général

Mme Karine BOUBEL, directrice juridique

M. Xavier VERET, directeur financier

Mme Frédérique GIRARD, ancienne directrice financière

Expert

M. Patrick EVENO, professeur des universités à Paris I, historien des médias

Editeurs de Presse

M. Louis DREYFUS, directeur de la publication du journal *Le Monde*

M. Marc FEUILLEE, directeur général du journal *Le Figaro*

M. Georges SANEROT, directeur de la publication du journal *La Croix*

M. Arnaud BROUSTET, administrateur général du journal *La Croix*

M. Hubert CHICOU, directeur général de Bayard Presse

M. Patrick Le HYARIC, président du directoire, directeur de publication du journal *L'Humanité*

M. Edwy PLENEL, président de *Médiapart*

M. Maurice BOTBOL, directeur d'*Indigo Publications*

Agence France-presse

M. Emmanuel HOOG, président-directeur général

M. Emmanuel MARCOVITCH, directeur général adjoint

Syndicats et organisations représentatives des personnels de la presse

Syndicat général du livre et de la communication écrite (SGLCE)

M. Marc NORGUEZ, secrétaire général

Syndicat national des journalistes (SNJ)

M. Anthony BELLANGER, premier secrétaire général

Mme Dominique PRADALIE, porte-parole du SNJ et secrétaire générale

M. Jean-Pierre FRAPPIER, membre du bureau national

Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN)

M. Marc FEUILLEE, président

M. Denis BOUCHEZ, directeur

Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR)

M. Jean VIANSSON-PONTE, président

M. Jean-Pierre RAFFOUX, responsable des études

Mme Haude d'HARCOURT, conseillère en charge des relations avec les pouvoirs publics

ANNEXE N° 3
CREDITS BUDGETAIRES OUVERTS ET CONSOMMES
DE 2006 A 2013

Crédits ouverts 2006-2013

Programme 180 « Presse »	LFI 2006		LFI 2007		LFI 2008		LFI 2009		LFR 2009*		Dotation 2009		LFI 2010		LFR 2010*		Dotation 2010		LFI 2011		LFI 2012		LFI 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Abonnements de l'Etat à l'APP	107 795 977	107 795 977	109 412 916	109 412 916	109 412 916	109 412 916	111 382 348	111 382 348			111 382 348	111 382 348	113 387 236	113 387 236			113 387 236	113 387 236	115 428 200	115 428 200	117 505 908	117 505 908	119 621 014	119 621 014
Aides à la presse	170 850 145	170 850 145	162 799 805	162 799 805	175 148 421	170 148 421	171 309 083	166 309 083	183 468 039	163 315 186	354 777 042	329 624 189	302 924 107	304 424 107	23 700 000	13 700 000	326 624 107	318 124 107	306 049 226	304 494 360	268 314 134	272 814 134	394 780 620	394 780 620
Aides à la diffusion	90 683 595	90 683 595	94 850 000	94 850 000	99 000 000	99 000 000	98 700 000	98 700 000	94 859 039	95 150 000	193 568 039	193 850 000	200 750 000	200 750 000	1 593 500	1 593 500	202 343 500	202 343 500	198 839 818	198 839 818	173 212 190	173 212 190	309 000 000	308 000 000
Aide au transport postal	71 483 595	71 483 595	76 000 000	76 000 000	83 000 000	83 000 000	83 000 000	83 000 000	25 400 000	25 400 000	108 400 000	108 400 000	111 000 000	111 000 000	-1 720 500	-1 720 500	109 279 500	109 279 500	109 489 818	109 489 818	107 212 190	107 212 190	249 000 000	249 000 000
dont trajectoire prévue par les accords presse-Poste							83 000 000	83 000 000			83 000 000	83 000 000	83 000 000	83 000 000			83 000 000	83 000 000	83 000 000	83 000 000	79 570 248	79 570 248	217 000 000	217 000 000
dont moratoire d'un an sur les accords presse-Poste									25 400 000	25 400 000	25 400 000	25 400 000	28 000 000	28 000 000	-1 720 500	-1 720 500	26 279 500	26 279 500	26 489 818	26 489 818	27 641 942	27 641 942	32 000 000	32 000 000
Aide au portage de la presse	8 250 000	8 250 000	8 250 000	8 250 000	8 250 000	8 250 000	8 250 000	8 250 000	61 750 000	70 000 000	70 000 000	70 000 000	70 000 000	70 000 000	-2 100 000	-2 100 000	67 900 000	67 900 000	67 900 000	67 900 000	45 000 000	45 000 000	37 600 000	37 600 000
Exonération charges patronales pour les porteurs									7 718 039	8 000 000	7 718 039	8 000 000	12 000 000	12 000 000	5 414 000	5 414 000	17 414 000	17 414 000	14 000 000	14 000 000	15 500 000	15 500 000	16 900 000	16 900 000
Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse	7 300 000	7 300 000	7 300 000	7 300 000	5 800 000	5 800 000	5 500 000	5 500 000			5 500 000	5 500 000	5 800 000	5 800 000			5 800 000	5 800 000	5 500 000	5 500 000	5 500 000	5 500 000	4 500 000	4 500 000
Aide à l'impression décentralisée des quotidiens	380 000	260 000	200 000	200 000							0	0					0	0						
Aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger	3 300 000	3 300 000	2 800 000	2 800 000	1 950 000	1 950 000	1 950 000	1 950 000			1 950 000	1 950 000	1 950 000	1 950 000			1 950 000	1 950 000	1 950 000	1 950 000				
Aides au pluralisme	9 975 000	9 975 000	9 975 000	9 975 000	9 975 000	9 975 000	9 975 000	9 975 000	0	0	9 975 000	9 975 000	11 975 000	11 975 000	3 000 000	0	14 975 000	11 975 000	11 975 000	11 975 000	11 975 000	11 975 000	11 975 000	11 975 000
Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	7 155 000	7 155 000	7 155 000	7 155 000	7 155 000	7 155 000	7 055 000	7 055 000			7 055 000	7 055 000	9 155 000	9 155 000	3 000 000	0	12 155 000	9 155 000	9 155 000	9 155 000	9 155 000	9 155 000	9 155 000	9 155 000
Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 300 000	1 300 000			1 300 000	1 300 000	1 400 000	1 400 000			1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000
Aide à la presse hebdomadaire régionale	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 320 000	1 320 000			1 320 000	1 320 000	1 420 000	1 420 000			1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000
Aides à la modernisation	70 191 550	70 191 550	58 274 805	58 274 805	66 173 421	61 173 421	62 934 003	57 934 003	88 600 000	68 165 186	151 634 003	126 099 189	90 199 107	91 699 107	19 106 500	12 106 500	107 705 607	103 805 607	95 234 408	93 679 542	83 126 944	87 626 944	74 805 620	74 805 620
Aide à la modernisation sociale	31 000 000	31 000 000	20 774 805	20 774 805	26 673 421	26 673 421	24 703 989	24 703 989			24 703 989	24 703 989	22 699 107	22 699 107	-345 500	-345 500	22 353 607	22 353 607	27 616 357	27 616 357	24 493 241	24 493 241	18 415 457	18 415 457
Aide à la distribution de la presse	8 000 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000	12 000 000	12 000 000	11 000 000	11 000 000			11 000 000	11 000 000	12 000 000	12 000 000	20 000 000	14 600 000	32 000 000	26 600 000	18 000 000	18 000 000	18 850 000	18 850 000	18 850 000	18 850 000
Aide à la modernisation des diffuseurs	3 660 000	3 660 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	1 730 014	1 730 014	11 300 000	11 300 000	13 030 014	13 030 014	11 800 000	11 800 000	-1 180 000	-1 180 000	10 620 000	10 620 000	10 108 051	10 108 051	6 000 000	6 000 000	4 000 000	4 000 000
Aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse									52 600 000	32 165 186	52 600 000	32 165 186					0	0						
SPEL (SEL)	790 000	790 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	19 700 000	19 700 000	20 200 000	20 200 000	19 500 000	20 200 000			19 500 000	20 200 000	19 500 000	17 945 134				
Aide à la modernisation de la presse (FOM)	26 741 550	26 741 550	27 000 000	27 000 000	25 000 000	20 000 000	25 000 000	20 000 000	5 000 000	5 000 000	30 000 000	25 000 000	24 200 000	25 000 000	-968 000	-968 000	23 232 000	24 032 000	20 000 000	20 000 000				
Fonds stratégique pour le développement de la presse																					33 777 363	38 277 363	33 485 163	33 485 163
Réserve parlementaire																			10 000	10 000	6 350	6 350	55 000	55 000
Crédits non affectés															1 600 000									
TOTAL crédits PRESSE PROGRAMME 180	278 646 122	278 646 122	272 212 721	272 212 721	284 561 337	279 561 337	282 691 351	277 691 351	183 468 039	163 315 186	466 159 390	441 006 537	416 311 337	417 811 337	23 700 000	13 700 000	440 011 337	431 511 337	421 477 426	419 922 560	385 820 042	390 320 042	514 401 634	514 401 634
Aide au transport postal crédits du programme 134			166 000 000	166 000 000	159 000 000	159 000 000	159 000 000	159 000 000					159 000 000	159 000 000					159 000 000	159 000 000	152 429 752	152 429 752	0	0
TOTAL crédits budgétaires PRESSE			438 212 721	438 212 721	443 561 337	438 561 337	441 691 351	436 691 351	183 468 039	163 315 186	625 159 390	600 006 537	575 311 337	576 811 337	23 700 000	13 700 000	599 011 337	590 511 337	580 477 426	578 922 560	538 249 794	542 749 794	514 401 634	514 401 634

LFR 2009* = LFR mars 2009 + décret d'avance novembre 2009 + LFR décembre 2009
LFR 2010* = LFR mars 2010 + LFR décembre 2010
Dotation = LFI + LFR pour chacun des exercices

Crédits consommés 2006-2012

	Exécuté 2006		Exécuté 2007		Exécuté 2008		Exécuté 2009		Exécuté 2010		Exécuté 2011		Exécuté 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Abonnements de l'Etat à l'AFP	107 795 945	107 795 944	109 412 883	109 412 883	109 412 883	109 412 883	111 382 319	111 382 319	113 387 230	113 387 230	115 428 168	115 428 168	117 902 769	117 902 769
Aides à la presse	223 173 626	145 624 805	154 771 594	154 312 724	167 161 416	164 642 058	327 077 657	324 334 175	335 420 632	329 088 556	314 722 724	298 132 594	256 982 437	267 013 682
Aides à la diffusion	99 879 223	95 984 050	93 550 000	94 299 843	99 000 000	99 302 731	186 779 294	188 013 282	199 328 761	199 316 768	199 817 847	200 391 478	173 201 476	173 201 476
Aide au transport postal	81 237 452	77 342 279	75 000 000	75 749 843	83 000 000	83 302 731	106 277 273	107 511 261	107 342 604	107 330 611	109 586 982	110 260 613	109 092 358	109 092 358
dont trajectoire prévue par les accords presse-Poste			75 000 000	75 749 843	83 000 000	83 302 731	83 000 000	83 000 000	83 000 000	83 000 000	83 000 000	83 000 000	79 570 248	79 570 248
dont moratoire d'un an sur les accords presse-Poste							23 277 273	24 511 261	24 342 604	24 330 611	26 586 982	27 260 613	29 522 110	29 522 110
Aide au portage de la presse	7 858 385	7 858 385	8 250 000	8 250 000	8 250 000	8 250 000	65 052 021	65 052 021	67 236 157	67 236 157	66 691 329	66 691 329	44 539 118	44 539 118
Exonération charges patronales pour les porteurs							8 000 000	8 000 000	17 000 000	17 000 000	16 089 536	16 089 536	14 570 000	14 570 000
Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse	7 290 032	7 290 032	7 300 000	7 300 000	5 800 000	5 800 000	5 500 000	5 500 000	5 800 000	5 800 000	5 500 000	5 500 000	5 000 000	5 000 000
Aide à l'impression décentralisée des quotidiens	350 000	350 000	200 000	200 000										
Aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger	3 143 354	3 143 354	2 800 000	2 800 000	1 950 000	1 950 000	1 950 000	1 950 000	1 950 000	1 950 000	1 950 000	1 850 000		
Aides au pluralisme	10 457 595	10 457 595	10 399 245	10 399 245	12 975 000	12 975 000	16 200 000	16 200 000	19 453 508	19 453 508	11 975 000	11 975 000	12 020 669	12 014 762
Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	7 705 000	7 705 000	7 705 000	7 705 000	10 155 000	10 155 000	13 001 492	13 001 492	16 155 000	16 155 000	9 155 000	9 155 000	9 155 000	9 155 000
Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 878 508	1 878 508	1 878 508	1 878 508	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000
Aide à la presse hebdomadaire régionale	1 352 595	1 352 595	1 294 245	1 294 245	1 420 000	1 420 000	1 320 000	1 320 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 465 669	1 459 762
Aides à la modernisation	112 836 808	39 183 160	50 822 349	49 613 636	55 186 416	52 364 327	124 098 363	120 120 893	116 638 363	110 318 280	102 929 877	85 766 116	71 760 292	81 797 444
Aide à la modernisation sociale	9 457 106	9 457 106	12 338 710	12 338 710	14 081 196	14 081 196	24 905 910	24 905 910	29 918 136	29 918 136	28 150 583	28 150 583	23 400 000	23 400 000
Aide à la distribution de la presse	8 000 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000	12 000 000	12 000 000	11 000 000	11 000 000	45 000 000	45 000 000	18 000 000	18 000 000	23 850 000	23 850 000
Aide à la modernisation des diffuseurs	3 660 000	3 660 000	4 000 000	4 000 000	3 998 121	3 998 121	7 012 586	7 012 586	6 487 638	7 733 892	19 308 768	14 036 000	5 640 000	10 912 768
Aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse							51 320 540	48 558 286						
SPEL (SEL)	599 649	380 420	322 530	411 463	377 841	304 289	63 345	41 848	17 867 158	2 731 818	17 460 977	7 907 868		
Aide à la modernisation de la presse (FDM)	91 120 053	17 685 634	26 161 109	24 863 463	24 729 258	21 980 721	29 795 982	28 602 263	17 365 431	24 934 434	19 999 549	17 661 665		
Fonds stratégique pour le développement de la presse													18 863 942	23 628 326
réserve parlementaire											10 000	10 000	6 350	6 350
Crédits non affectés														
TOTAL crédits PRESSE PROGRAMME 180	330 969 571	253 420 749	264 184 477	263 725 607	276 574 299	274 054 941	438 459 976	435 716 494	448 807 862	442 475 786	430 150 892	413 560 762	374 885 206	384 916 451
Aide au transport postal crédits du programme 134			166 000 000	166 000 000	159 000 000	159 000 000	159 000 000	159 000 000	159 000 000	159 000 000	159 000 000	159 000 000	152 000 000	152 000 000
TOTAL crédits budgétaires PRESSE			430 184 477	429 725 607	435 574 299	433 054 941	597 459 976	594 716 494	607 807 862	601 475 786	589 150 892	572 560 762	526 885 206	536 916 451

LFR 2009* = LFR mars 2009 + décret d'avance novembre 2009 + LFR décembre 2009

LFR 2010* = LFR mars 2010 + LFR décembre 2010

Dotation = LFI + LFR pour chacun des exercices

ANNEXE N° 4
COMPARAISONS INTERNATIONALES ETABLIES PAR LA
DGMIC

DGMIC-BREP

Mars 2013

Comparaisons internationales sur les dispositifs d'aide publique à la
presse

La presse écrite connaît ces dernières années un lent déclin lié en particulier à l'apparition de nouveaux médias et à de profonds changements des modes de consommation de l'information (Internet, presse gratuite...).

Les aides accordées par l'État au secteur de la presse constituent l'un des volets de la politique de la communication, qui vise à faciliter l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté d'information indispensables à la vie démocratique.

1 - Le soutien public à la presse en Allemagne

En Allemagne, la presse écrite ne bénéficie d'**aucune aide directe de l'État**. Selon l'article 5 alinéa 1 de la constitution allemande : *« Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par l'écrit et par l'image, et de s'informer sans entraves aux sources qui sont accessibles à tous. La liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties. Il n'y a pas de censure »*. Ce dispositif permet en France de justifier les aides à la presse. Les autorités allemandes, pour préserver la liberté de presse et une couverture médiatique critique, s'interdisent au contraire d'exercer une quelconque influence et ne versent donc pas à ce titre de subvention directe au secteur.

Trois dispositifs d'aides indirectes à la presse ont néanmoins été mis en place.

D'une part, **le transport de la presse écrite** est considéré comme un service universel et bénéficie d'une exonération de TVA auprès de la Deutsche Post. Selon le § 1 alinéa 1 No 3 du règlement sur le service universel postal allemand (PUDLV) du 15 décembre 1999 et le § 4 alinéa

1 N° 11 b de la loi relative à l'impôt sur le chiffre d'affaires du 26 novembre 1979, la distribution de la presse d'information politique et générale est un service universel, exempt de TVA. Il doit être assuré par la Deutsche Post AG de manière rentable et à des prix réduits.

D'autre part, **la vente de la presse** écrite bénéficie d'un **taux réduit de TVA généralisé de 7 %**. En effet, selon le § 12, alinéa 2 No 1, et annexe 2 N° 49 de la loi relative à l'impôt sur le chiffre d'affaires du 26/11/1979, un taux de TVA réduit à 7 % au lieu de 19 % est appliqué à la vente de journaux, de livres et de magazines.

Enfin, **la vente de la presse** bénéficie d'une disposition légale particulière qui constitue en soi une aide indirecte : la loi sur la concurrence économique (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB*) du 26 août 1998. Selon le § 30 de la GWB relatif à la formation des prix dans la presse – exception au droit des cartels –, les prix de vente de journaux et de magazines, fixés par les maisons d'édition de presse, doivent être appliqués sur l'ensemble du territoire et ne peuvent varier ni en fonction du lieu de vente (commerçant) ou du mode de distribution, ni au niveau du système de distribution (chaîne de revente). Cela implique qu'une maison d'édition fixe un prix qui intègre les coûts de portage.

L'Allemagne compte actuellement dix titres d'envergure nationales (Bild, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die Welt, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Rundschau, Handelsblatt, Die Tageszeitung, Spiegel et Financial Times Deutschland) **et quelque 335 titres régionaux et locaux** qui assurent une diffusion quotidienne de 25 millions d'exemplaires. Environ 16,5 millions d'exemplaires sont distribués par abonnement tandis que près de 8,5 millions sont achetés en kiosque. Près des trois-quart des Allemands âgés de plus de 14 ans affirment lire régulièrement un journal. La presse régionale possède également une assise importante en Allemagne.

La presse écrite voit toutefois son influence en tant que vecteur d'information diminuer de manière continue au profit d'Internet, notamment auprès des jeunes générations. Ainsi, aujourd'hui, il existe environ 660 sites internet d'informations, le plus visité étant *Bild.be*.

Pour plus de la moitié, le secteur de la presse quotidienne est contrôlé par dix maisons d'édition, qui réalisent à elles seules un tiers des ventes : *Bertelsmann, Axel Springer AG, Westdeutsche Allgemeine Zeitung, DuMont Schauberg, Gruner & Jahr, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Dirk Ippen, Holtzbrinck* et *Madsack/Gerstenberg*. En ce qui concerne les périodiques, les quatre principaux groupes (61 % des tirages) sont *Springer, Bauer, Burda* et *Gruner & Jahr*.

La presse allemande, qui a traversé ces dernières années une crise financière sans précédent, a renoué avec une certaine stabilité, bien que les ventes aient toujours tendance à reculer d'une année sur l'autre. Le repli économique général avait également conduit à un véritable effondrement du marché allemand des annonces et de la publicité – marché qui représente les deux tiers du chiffre d'affaires des journaux. À cela s'étaient ajoutées la forte hausse du prix du papier, une baisse des ventes en kiosque et une augmentation des parts de marché de l'Internet pour les annonces professionnelles, conduisant à une évolution structurelle importante. Ainsi, sur ces cinq dernières années, on constate une évolution des parts de marché de la publicité en faveur de l'internet (13 % en 2007 – 19,8 % en 2010) au détriment des journaux et magazines (53,6 % en 2007 – 47,1 % en 2010). La part de marché de la publicité pour la télévision est quant à elle restée stable aux alentours de 23 %.

Face au **déclin de la presse quotidienne payante**, à l'essor des **nouvelles technologies** comme Internet et au développement d'une culture de la gratuité dans la consommation de l'information, certaines initiatives ont été encouragées par le gouvernement. Le ministère d'État chargé de la culture et des médias (BKM) a notamment lancé fin 2008 une opération de promotion de la presse écrite dans le cadre de l'« initiative nationale de la presse écrite – journaux et revues périodiques au miroir de la démocratie », afin de promouvoir cette technique de communication politique et culturelle auprès des jeunes (voir site www.nationale-initiative-printmedien.de). Cette initiative vise en particulier à éveiller l'intérêt des jeunes pour la lecture des journaux et des magazines ; les sensibiliser à l'importance de la diversité d'opinions et des médias ; leur faire prendre conscience du rôle et de la fonction des médias comme instruments d'éducation politique et culturelle.

Un réseau informel a par ailleurs été créé, réunissant divers acteurs comme le BKM, des maisons d'édition de presse, des fédérations professionnelles de journaux et autres organisations comme la centrale fédérale pour la formation politique (BPB), la fondation Presse-Grosso et la fondation Lire⁴⁶. Ces différents membres encouragent un grand nombre de projets de promotion de la presse écrite, comme « Journal à l'école », « Revues dans les écoles ». Des rencontres annuelles sont organisées et permettent de présenter et évaluer les résultats de ces initiatives.

⁴⁶ Parmi ces fédérations professionnelles, on trouve : *Bundesverband deutscher Zeitungsverleger BdZV*, *Verband deutscher Zeitschriftenverleger VDZ*, *Verband Deutscher Lokalzeitungen VDL*, *Bundesverband Presse-Grosso*, *Deutscher Presserat*, *Verband Jugendpresse Deutschland JPD*, *Deutscher Journalistenverband DJV*, *Deutsche Journalisten Union*, *Verdi dju*.

2 - Le soutien public à la presse en Espagne

Les dispositifs d'aides publiques directes de l'État central en faveur de la presse ne sont plus en vigueur en Espagne depuis 1989, la loi 37/1988 du 29 décembre 1988 les ayant supprimés⁴⁷.

Les Communautés autonomes dotées d'une langue officielle propre, aux côtés du castillan (soit la Catalogne, le Pays Basque, la Galice), ou d'une langue qui bénéficie d'un certain degré d'implantation (Asturies, Navarre), **ont mis en place des mécanismes d'aides publiques directes à la presse pour la promotion de leurs langues régionales**. Ces aides permettent également de compenser le désavantage que suppose la part de marché réduite des entreprises et des entités éditoriales utilisant les langues propres à la Communauté autonome.

À titre d'exemple, le Gouvernement autonome de la Catalogne (*Generalitat*) finance la presse régionale *via* deux lignes de crédit, la première portant sur la promotion des activités d'édition et de commercialisation de la presse catalane et aranaise et la seconde relative au soutien des entreprises journalistiques et des entités éditoriales de presse en catalan et aranais. Le financement a atteint 5,2 M€ en 2006.

Seuls deux mécanismes d'aides indirectes existent en Espagne :

- l'application du **taux de TVA super-réduit de 4 %** aux livraisons, acquisitions intracommunautaires ou importations de livres, de périodiques et de revues, lorsque ces derniers ne contiennent pas uniquement ou fondamentalement de la publicité (article 91.dos.1.2° de la loi 37/1992 sur la TVA) ;
- **des subventions accordées au titre de l'affranchissement postal** (la loi 24/1998 du 13 juillet 1998 sur le service postal universel et la libéralisation des services postaux)⁴⁸.

Il existe aujourd'hui 4 grands **journaux nationaux** en Espagne (*El Pais*, *El Mundo*, *ABC* et *La Razon*) mais la **presse régionale** tient une part essentielle dans le panorama de la **presse quotidienne espagnole**. Par exemple, le **journal La Vanguardia**, qui est un **quotidien catalan** a une **diffusion** qui dépasse largement les limites de la **Catalogne**. À noter

⁴⁷ Les principales modalités d'aides directes mises en place par les gouvernements UCD (Union de centre démocratique) et PSOE (Parti socialiste ouvrier espagnol) dans les années 1970 et 80 concernaient les aides accordées au titre de soutien à la diffusion, à la consommation de papier pour la presse nationale et la reconversion technologique. Les grandes entreprises de presse ont majoritairement bénéficié de ce dispositif d'aides directes.

⁴⁸ La répercussion de cette mesure reste néanmoins minime étant donné que les entreprises disposent de leur réseau de distribution.

que la **presse sportive** tient une part essentielle. Les **journaux sportifs espagnols** sont très nombreux et très lus.

La presse espagnole en crise :

La crise économique de ces dernières années affecte durement les médias espagnols.

En effet, le journal gratuit « Metro » a fermé, des journaux nationaux ont d'importants plans de licenciement en discussion et le premier quotidien national, « El Pais », a annoncé le 30 mars 2009 une augmentation de son prix de 1,10 à 1,20 euro, pour faire face à la chute de ses revenus publicitaires. La plupart des grands groupes de presse espagnols ont négocié ou annoncé des suppressions de postes, tout en imposant dans certains cas des baisses de salaires.

De plus, la Fédération des associations des journalistes d'Espagne (FAPE) a révélé au printemps 2010 que 3.350 postes de journalistes, environ 10 % du total, ont été supprimés dans le pays depuis novembre 2008.

C'est pourquoi, celle-ci a, en mai 2010, demandé des aides publiques pour faire face à ce contexte difficile. Regrettant qu'aucun plan public de soutien à la presse n'ait été mis en place depuis l'éclatement de la crise, contrairement à la France, elle a réclamé un « *plan d'aides aux médias conditionné au maintien des postes de travail* ». Pourtant, un plan d'aide publique avait été proposé, en Espagne, mais rejeté par les dirigeants de médias, en 2009.

3 - Le soutien public à la presse aux États-Unis

Aux États-Unis, la liberté de la presse est un droit fondamental garanti par le Premier Amendement de la Constitution américaine. Cet amendement dispose que le « *Congrès ne fera aucune loi (...) qui restreigne la liberté de la presse ou de la parole* ».

Cette limitation des pouvoirs du Congrès sur la liberté de la presse s'explique par des raisons historiques. Pour le constituant, il s'agissait en effet de mettre un terme au contrôle de la liberté de la presse par les institutions des colonies anglaises.

Cette idée d'une presse libre exempte de toute intervention du Congrès est aujourd'hui toujours respectée. Il en découle, tant au niveau fédéral qu'au niveau étatique, une **absence d'influence directe sur la presse écrite, que ce soit au travers de subventions publiques, de licences pour imprimer ou d'immatriculation des journalistes**.

S'agissant des aides indirectes, aucune n'existe au niveau fédéral. Au niveau étatique en revanche, trente États de l'Union exemptent les sociétés de presse ressortissantes d'impôts sur les ventes (« *sales tax* »).

Par ailleurs, une autre forme de subvention indirecte peut être décelée avec le développement de sociétés de presse créées sous la forme de « *not-for-profit organizations* ». Cette forme de sociétés de presse, financées généralement par des fondations, permet en effet une exonération de l'impôt sur les sociétés (« *tax-exempt corporation* »)⁴⁹.

Par ailleurs, quelques dérogations aux tarifs généraux de la Poste américaine (USPS) sont pratiquées dans le cas des publications périodiques.

Face au déclin de la presse, un débat a été lancé sur la mise en œuvre de subventions publiques. Parmi les défenseurs d'une aide publique à la presse américaine, le président de la prestigieuse université américaine Columbia, Lee C. BOLLINGER, a publié un article dans le «*Wall Street Journal*» intitulé «*Le journalisme a besoin de l'aide du gouvernement*» en juillet 2010. M. Nicholas Lemann, doyen de l'École de journalisme de l'Université de Columbia, explique également que les subventions gouvernementales directes représentent le seul moyen pour limiter la baisse des ventes de la presse écrite américaine («*The Uncle Sam solution – Can the government help the press ? Should it ? Columbia Journalism Review, October 2007* »).

Dans le camp des défenseurs d'une aide publique à la presse, une étude de l'*USC Annenberg School for Communication and Journalism* «*Politique publique et financement de l'information*» tend à démontrer comment, depuis le *Postal Act* de 1792, qui permet à la presse de bénéficier de réduction sur la distribution, à nos jours, la presse américaine reçoit des aides publiques (réduction de taxe, achat d'espace publicitaire par le gouvernement, annonces judiciaires légales, ...). Selon les auteurs, à la fin des années 1980, le service postal américain subventionnait jusqu'à près de 75 % du coût de distribution des journaux, soit environ 2 milliards de dollars, contre une subvention de 11 % aujourd'hui, soit 288 millions de dollars.

Les systèmes de subventions publiques directes et indirectes de certains pays européens tels que la Suède, la France et le Royaume-Uni

⁴⁹ La création fin 2007 de ProPublica a, à cet égard, provoqué beaucoup d'intérêt. Créée par l'ancien directeur de la rédaction du *Wall Street Journal*, Paul Steiger, et subventionnée par des donations de la fondation Sandler, ProPublica est une agence de presse indépendante, à but non lucratif, qui pratique le journalisme d'investigation dans l'intérêt général.

sont à cet égard cités comme exemples. Au contraire, les opposants à l'intervention des pouvoirs publics continuent de s'appuyer sur les dispositions du Premier Amendement de la Constitution américaine pour refuser une telle intervention.

4 - Le soutien public à la presse en Finlande

En Finlande, jusque fin 2007, il existait deux types de dispositifs d'aides à la presse : les aides sélectives et les aides parlementaires.

Les aides sélectives étaient accordées aux journaux les plus modestes afin de réduire, entre autres, leur coût de publication, de transport et de diffusion. Les principaux critères d'éligibilité étaient calculés en fonction des états financiers de l'entreprise (le rendement du capital, le taux d'autofinancement, le ratio de liquidité). Les aides parlementaires étaient accordées aux partis politiques représentés au Parlement en fonction du nombre de sièges, selon la base des conditions générales de financement des partis politiques en Finlande. Par la suite, les partis politiques décidaient de l'attribution des aides financières. Ces aides étaient destinées à soutenir les journaux orientés politiquement (y compris leur édition électronique) mais qui n'appartenaient pas directement à un parti. En 2007, les aides parlementaires ont représenté 8,1 millions d'euros.

Le 25 janvier 2008, le Gouvernement a présenté une loi de finances rectificative au Parlement, où 18 millions d'euros (l'équivalent du montant accordé précédemment à la presse sous forme d'aides parlementaires) ont été alloués aux partis politiques. **Le budget des aides parlementaires en 2008 était ainsi intégré au budget de financement général des partis politiques** (approuvé par le Parlement le 20 février 2008). Désormais, les partis peuvent gérer leur budget d'une manière autonome et les aides destinées aux journaux ne sont plus imputables au Gouvernement.

Les aides sélectives ont également été modifiées pour mieux faire face au nouvel environnement médiatique (développement des médias électroniques) et dans le but de renforcer la position du suédois et des langues minoritaires. Depuis 2008, les aides sélectives sont accordées uniquement aux journaux (et aux médias électroniques correspondants) publiés dans certaines langues minoritaires (telles que le same et la romani) et en suédois ainsi qu'aux services d'information en suédois. Le budget a été réduit de 6,1 millions d'euros en 2007 à 0,5 million d'euros en 2008. Le critère selon lequel seuls les journaux à faibles ressources étaient éligibles aux aides sélectives n'est plus valable.

En Finlande, les aides à la presse ne sont pas fixées par la loi. Le Parlement détermine les aides chaque année (budget de l'État). Les conditions et les mesures pratiques sont définies dans le décret 1481/2001 sur les aides à la presse, établi en vertu du *Act on Discretionary Government Transfers* (688/2001). Ce décret définit un journal comme une publication imprimée et publiée en Finlande, accessible à tous pour un prix d'abonnement raisonnable, publié au moins trois fois par semaine, couvrant l'actualité nationale et internationale et présentant différents aspects de la société. Une publication numérique est un journal mis à jour au moins trois fois par semaine et disponible au public par l'intermédiaire d'un réseau ouvert d'information.

L'aide aux journaux est accordée par le Ministère des transports et des communications, qui, avant d'accorder une subvention, consulte le *Swedish Assembly of Finland*⁵⁰ ainsi que le *Sámi Parliament*⁵¹.

Les coûts pouvant être couverts sont les frais d'édition, d'imprimerie, de marketing, d'administration et de distribution. Le tirage ne doit pas dépasser 15 000 exemplaires. Les aides sont versées en deux fois : durant les deux semaines suivant la prise de décision puis le 15 octobre de l'année pour laquelle la subvention a été accordée. Si un journal, une publication numérique ou un service d'information a bénéficié d'autres aides, celles-ci ne peuvent excéder 40 % des frais couverts par la subvention. Les journaux subventionnés sont soit des publications locales ou régionales, soit des publications nationales avec des tirages moins importants. Ainsi il n'y a pas de risque que les aides accordées perturbent le marché. Les bénéficiaires doivent remettre un rapport sur l'utilisation de l'aide (au plus tard le 30 avril de l'année suivante) au Ministère des transports et des communications. Le rapport doit inclure bilans et comptes de résultats.

Enfin, en plus des aides directes, il existe une **aide indirecte pour les journaux et magazines**. Les publications servies sur abonnement sont en effet **exemptées de la TVA** (VAT Act 1501/1003, 55 & 56 §).

⁵⁰ Forum de discussion et de coopération en charge de la défense des droits des populations de langue suédoise.

⁵¹ Organe de défense des droits des Lapons.

5 - Le soutien public à la presse en Italie

a) Les aides directes en faveur du secteur de la presse en Italie sont nombreuses et ont des objectifs variés.

Certaines constituent des **aides pour la diffusion des idées et des programmes politiques** :

- les aides pour les titres (quotidiens, magazines, revues, etc.) liés à des partis ou des mouvements politiques qui ont un groupe parlementaire représenté dans une des chambres ou au Parlement européen ou qui sont l'expression de minorités linguistiques reconnues ayant au moins un représentant au Parlement européen⁵². Cette contribution est double : une partie fixe, annuelle, dont le montant est égal à 40 % des dépenses totales, les amortissements étant inclus ; une partie variable dépendant du nombre d'exemplaires tirés par le quotidien ou l'hebdomadaire ;
- les aides pour les quotidiens ou les périodiques liés à des mouvements politiques⁵³. Les quotidiens et périodiques organes de mouvements politiques, enregistrés au tribunal, peuvent faire des demandes de contributions, non cumulables avec une autre demande analogue, qui seraient égales à 60 % des dépenses totales de la maison d'édition.

D'autres constituent des **aides au pluralisme** :

- les aides pour les quotidiens ou les périodiques édités par des coopératives journalistiques ou de journalistes⁵⁴. Depuis le 1^{er} janvier 2002, les contributions ne peuvent pas être supérieures à 50 % des dépenses totales, amortissements inclus, résultant du bilan de l'entreprise. Elles sont accordées aux maisons d'édition de quotidiens sous certaines conditions mais sont limitées à un seul titre par éditeur ;
- des aides pour les quotidiens dont la majorité du capital est détenue par des coopératives, des fondations ou des personnes morales sans but lucratif⁵⁵ ;
- des aides pour les entreprises de périodiques édités par des coopératives, fondations ou personnes morales sans but lucratif ou

⁵² Loi du 7 août 1990, n° 250, article 3 alinéa 10.

⁵³ Loi du 23 décembre 2000, n° 388, article 153.

⁵⁴ Loi du 7 août 1990, n° 250, article 3 alinéa 2.

⁵⁵ Loi du 7 août 1990, n° 250, article 3 alinéa 2-bis.

bien par des sociétés qui sont majoritairement détenues par des coopératives, des fondations ou des personnes morales sans but lucratif⁵⁶. Depuis le 1^{er} janvier 1991, les maisons d'édition de périodiques qui ont ce statut reçoivent 0,2 € par exemplaire imprimé et par an jusqu'à 30 000 exemplaires de tirage moyen, indépendamment du nombre de titres ;

- des aides pour les associations de consommateurs et d'usagers inscrites sur la liste des associations représentatives au niveau national⁵⁷.

Enfin, l'Italie attribue des **aides à l'accès à l'information et à la diffusion de l'information en italien à l'étranger** :

- des aides pour les quotidiens édités dans des régions frontalières et de minorités linguistiques⁵⁸; les subventions ne peuvent être supérieures à 50 % des dépenses totales, amortissements inclus, résultant du bilan de l'entreprise : elles sont attribuées aux maisons d'édition qui éditent des quotidiens en langue française, slovène et allemande dans les régions autonomes de Val d'Aoste, de Frioul-Vénétie Julienne et de Trentin-Haut-Adige ;
- des aides pour les journaux italiens publiés et diffusés à l'étranger⁵⁹. Depuis le 1^{er} janvier 2002, les subventions, qui ne sont pas supérieures à 50 % des dépenses totales, amortissements compris, sont accordées aux quotidiens italiens édités et diffusés à l'étranger ;
- des aides pour les journaux édités en Italie et diffusés à l'étranger⁶⁰. 4 M€ par an sont destinés à subventionner les quotidiens qui sont diffusés en dehors des frontières italiennes.
- des aides pour l'édition spéciale de périodiques destinés aux non-voyants⁶¹. Une subvention annuelle de 1 M€ est dédiée à ce type d'éditions.

⁵⁶ Loi du 7 août 1990, n° 250, article 3 alinéa 3.

⁵⁷ Décret législatif du 6 septembre 2005, n° 206, article 137 et 138.

⁵⁸ Loi du 7 août 1990, n° 250, article 3 alinéa 2-ter.

⁵⁹ Cf. supra.

⁶⁰ Loi du 5 août 1981, n°416, article 26 ; loi du 25 février 1987, n° 67, article 19 et loi du 7 mars 2001, n° 62, article 3 alinéa 2.

⁶¹ Loi du 25 février 1987, n° 67, article 28 alinéa 5 ; décret-loi du 23 octobre 1996, n° 542, article 8 modifié par la loi du 23 décembre 1996 ; loi du 23 décembre 2005, n° 266, article alinéa 462.

b) Les dispositifs d'aides indirectes au secteur de la presse sont divers : crédits d'impôt, réductions des tarifs du postage ou encore aides au crédit :

- la réduction des tarifs postaux pour l'expédition de produits éditoriaux en abonnement⁶². Les maisons d'édition de quotidiens et de périodiques inscrites au Registre unique des Opérateurs de Communication (ROC), les associations et les organisations sans but lucratif, les associations qui publient des périodiques ayant été reconnus de caractère politique par les groupes parlementaires de référence, les organisations professionnelles, les syndicats, les associations professionnelles liées à une catégorie de personnels et les associations d'anciens combattants qui publient des bulletins d'information sur leurs organisations peuvent se prévaloir de la réduction des tarifs postaux. Pour chaque exemplaire expédié par les Postes italiennes, l'entreprise ne paie que 11 centimes sur les 26 que devrait leur coûter normalement ce service. La différence par rapport au tarif normal est compensée aux Postes italiennes par l'État ;
- la réduction de 50 % des coûts de communication téléphonique pour les entreprises éditoriales⁶³. Les entreprises éditoriales inscrites au ROC peuvent bénéficier de cette réduction à condition que leur titre paraisse au moins neuf fois dans l'année et qu'il ne s'agisse pas de catalogues ou de titres liés à un parti politique ou visant à faire de la propagande. Cette mesure peut également prendre la forme d'une mise à disposition de lignes téléphoniques. Elle a été estimée à 35 M€ en 2006 ;
- les aides au crédit pour les entreprises opérant dans le secteur de l'édition⁶⁴. Cette mesure consiste en une prise en charge partielle par l'État des intérêts liés à un crédit d'entreprises participant au cycle de production, de distribution et de commercialisation de produits éditoriaux et dont le projet d'investissement a été sélectionné ;
- le taux de TVA réduit à 4 % pour les journaux et bulletins quotidiens, les dépêches des agences de presse, les livres et les journaux périodiques (les journaux et les magazines à caractère pornographique ainsi que les catalogues étant exclus)⁶⁵ ;

⁶² Décret législatif n° 353 du 24 décembre 2003 converti en loi n° 46 du 27 février 2004.

⁶³ Précédemment article 28 de la loi n° 416 du 5 août 1981.

⁶⁴ Articles 4, 5, 6 et 7 de la loi n° 62 du 7 mars 2001 et décret du Président de la République n° 142 du 30 mai 2002.

⁶⁵ Article 1 alinéa 6 du décret législatif n° 328 du 29 septembre 1997.

- enfin, les administrations centrales et les organismes publics non territoriaux, les organismes publics économiques étant exclus, sont tenus de consacrer au moins 50 % de leurs dépenses publicitaires à l'achat d'encarts dans les quotidiens et les périodiques⁶⁶.

A noter que certaines régions ont également pris des dispositions de soutien de la presse régionale⁶⁷.

Enfin, afin de faire face au déclin de la presse quotidienne payante, le législateur a promulgué le **décret législatif n° 170 du 24 avril 2001 réorganisant le système de vente de la presse quotidienne et périodique**. Outre les points de vente exclusifs, les possibilités de vendre la presse dans les points de vente non exclusifs ont été élargies. Ainsi, désormais, les bureaux de tabac, les stations essence, les librairies dont la taille ne dépasse pas un certain seuil ou encore les magasins spécialisés pour la presse spécialisée, sous réserve d'obtenir l'autorisation de la Commune, sont autorisés à vendre des journaux. Par ailleurs, cet élargissement est également valable pour la vente de journaux spécialisés dans des lieux tels que sièges des partis politiques, églises, syndicats, associations ou la vente ambulante de tels journaux. La presse peut également être vendue dans les hôtels et les auberges lorsqu'elle constitue un service pour les clients et dans les édifices publics lorsque les journaux sont destinés uniquement aux personnes ayant accès à de tels bâtiments. La vente à la criée est également légale. L'ambition de ce décret législatif est de multiplier les canaux de vente de la presse quotidienne et périodique afin de la rapprocher le plus possible des citoyens et, ainsi, d'endiguer son déclin.

c) Dans un contexte de restriction budgétaire, l'Italie n'envisage pas de créer de nouveaux dispositifs de soutien à la presse et vise plutôt à réduire leurs subventions

Le soutien public à la presse écrite a été modifié dans le décret de loi 112/2008, qui stipule désormais que l'accès aux fonds publics sera lié au nombre de titres vendus (et non plus en fonction du tirage), l'accès à des prêts avantageux sera plus strict, et les avantages postaux seront indexés à l'inflation. Cet effort, qui vise de manière plus générale à redistribuer les ressources publiques de manière plus efficace, tend à favoriser les grands quotidiens à forte exposition au détriment de titres

⁶⁶ Article 5 de la loi n° 67 du 25 février 1987.

⁶⁷ Exemple : la loi de la région Piémont n° 52 du 30 juillet 1990 relative aux interventions pour l'information locale.

plus modestes et aux moyens déjà limités, malgré une presse régionale et locale de qualité.

Le secteur de la presse écrite en Italie traverse une période de turbulences, même si le nombre de titres disponibles est l'un des plus importants d'Europe et si la diffusion reste encore élevée quantitativement. Cependant, la qualité des quotidiens est critiquée et le nombre de lecteurs est en baisse. Plusieurs titres de la presse écrite d'opinion (*Liberazione*, *Manifesto*, *Europa*...) sont exsangues financièrement.

Ainsi, privé de l'essentiel de ses aides publiques, le quotidien *Liberazione* a dû suspendre sa parution le 1er janvier 2012. D'autres journaux d'opinion sont, eux aussi, menacés de disparition. Ces quotidiens sont en grande difficulté depuis que les aides publiques à la presse ont été considérablement réduites. Les coupes dans le budget 2012 prévoient une baisse de presque 70 millions des subventions publiques à la presse (de 117 millions d'euros en 2011 à 53 millions cette année). Le gouvernement entend notamment octroyer à l'avenir les subventions en fonction des ventes effectives et non du tirage annoncé. Au siège du *Manifesto*, on estime que le problème est en amont, à savoir «un marché publicitaire confisqué par la télévision», qui absorbe près de 50 % du total.

La presse écrite propose environ 120 titres. Pour l'année 2010, les plus importants sont : 1/ *Le Corriere della sera*, 490 000 copies tirées ; 2/ *La Repubblica*, 449 000 copies tirées ; 3/ *La Gazzetta dello Sport*, 328 000 copies tirées ; 4/ *La Stampa*, 280 000 copies tirées ; 4/ *Il Sole 24 Ore*, édité par la Confindustria, équivalent du MEDEF : 267 000 copies tirées. Les grands quotidiens nationaux disposent d'éditions régionales, avec un carnet central destiné à l'information régionale sur le modèle du Parisien par exemple.

Il existe également une presse locale très développée. Pour l'année 2008/2009, on retrouve : 1/ *Il Messaggero De Lazio, Ombrie, Marche, Abruzzes* : 207 000 exemplaires en moyenne ; 2/ *Il resto del Carlino, Emilie-Romagne, Marche et Veneto*, 158 000 exemplaires en moyenne ; 3/ *La Nazione, De Toscane, Ombrie et Ligurie*, 129 000 exemplaires en moyenne ; 4/ *Il Secolo XIX, De Ligurie*, 98 000 exemplaires en moyenne.

Enfin, un certain nombre de quotidiens sont directement détenus par des partis politiques, et constituent ainsi leurs organes officiels : *La Padania* pour la Ligue du Nord, *Europa* pour le Parti Démocratique ou encore *Notizie Verdi* pour les Verts.

A titre d'exemple, en 2004/2005, le groupe RCS (*Corriere della Sera-Gazzetta dello Sport*) a reçu 23,5 millions d'euros de subventions, *Sole 24 Ore* près de 19 millions, et 16 millions pour *la Repubblica*. Les journaux partisans comme *Padania*, *Unità* ou *Europa* ont reçus respectivement 4 millions d'euros, 6 millions et 3 millions. Quant aux journaux régionaux, à part pour *l'Avvenire* (6 millions d'euros), *Italia oggi* (5 millions) ou *Il manifesto* (4 millions), leurs subventions ne dépassent pas les 2 millions d'euros en général, et la plupart reçoivent des sommes comprises entre 50 000 euros pour les plus petits, liés à l'Église, et 2 millions pour les têtes de liste des titres régionaux (source : ADS : Accertamenti diffusione stampa, association qui contrôle la diffusion de la presse écrite, et notamment le tirage et les ventes).

A l'opposé, on peut souligner quelques exceptions comme *Il fatto quotidiano*, nouveau quotidien polémique d'opposition. Lancé en septembre 2009, il revendique une liberté éditoriale permise par le fait qu'il ne reçoit aucun financement public. Actif aussi via son site internet (www.ilfattoquotidiano.it, semblable à Mediapart ou Rue89), sa diffusion dépasse désormais les 150 000 exemplaires (2009).

6 - Le soutien public à la presse aux Pays-Bas

Les aides directes sont gérées et par le Fonds de revitalisation de la presse, « *Stimuleringsfonds voor de Pers* ». Ce Fonds a été créé le 16 septembre 1974 comme fondation (de droit privé). Jusqu'en 1991, le Fonds était financé par le gouvernement néerlandais, en vertu du «règlement statutaire pour la compensation des quotidiens». Ce règlement a été conçu par le gouvernement néerlandais pour aider les quotidiens en compensation de la perte de revenus qu'ils ont subi. Le Fonds a reçu ses contributions fondées sur cette disposition, tout au long des années soixante-dix et quatre-vingts, jusqu'en 1988. Depuis le 1^{er} janvier 1988, le Fonds fonctionne sur la base de la Loi sur les médias (« *Mediawet* ») en tant qu'organisme indépendant d'administration (de droit public). Le Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Recherche est responsable du financement du Fonds. Jusqu'en 1990, la dotation annuelle du Ministère au Fonds de revitalisation de la presse provenait des bénéfices de la fondation STER, qui vend les publicités sur les chaînes publiques de télévision et de radio, comme indiqué par la loi néerlandaise sur les médias. À partir de 1991 et jusqu'en 2008, le Fonds n'a plus reçu de dotations de l'État, les gouvernements successifs étant d'avis que le Fonds disposait de suffisamment de moyens pour mener à bien ses tâches légales (moyens issus de la vente des quotidiens aux Pays-Bas). Depuis 2008, en raison d'une crise dans le secteur de la presse néerlandaise qui a engendré une baisse importante des ressources du

fonds, le ministre de la Culture a décidé de reprendre la contribution annuelle qui existait avant 1991. Ainsi, en 2009, 1 million d'euros a été transféré au fonds, provenant comme prévu par la loi sur les médias de recettes publicitaires générés par les chaînes publiques de radiodiffusion. À partir de 2010, la contribution annuelle du fonds s'élève à 2,3 millions d'euros. Par ailleurs, le gouvernement a versé au fonds un supplément de 8 millions d'euros en 2010, pour stimuler l'innovation journalistique. Le fonds a également reçu un supplément de 4 millions d'euros en 2010 pour répondre à une problématique touchant les jeunes reporters, ce qui a permis à tous les quotidiens néerlandais d'engager deux jeunes journalistes pendant deux ans, ceux-ci étant directement financés par cette dotation exceptionnelle.

Le Fonds de revitalisation de la presse est chargé d'offrir un soutien, sous forme de subvention ou de crédit, aux organes de presse qui répondent aux critères légaux d'éligibilité. Ces critères sont énumérés à l'article 129 de la Loi sur les médias « Mediawet » de 1988. À titre principal, les organes de presse doivent être édités aux Pays-Bas et destinés au public des Pays-Bas (principalement en langue néerlandaise, ou dans la langue d'une minorité), ils doivent contenir essentiellement (dans la pratique, un minimum d'environ 75 % de l'espace rédactionnel) des nouvelles, des analyses, des commentaires et des informations sur le fond concernant l'actualité dans différents secteurs de la société néerlandaise, en vue, entre autres, de contribuer à la formation des opinions politiques, doivent être rédigés par une rédaction indépendante sur la base d'un statut qui exprime l'identité rédactionnelle et doivent paraître régulièrement et au moins une fois par mois.

Cette réglementation distingue les **aides directes** suivantes :

- l'aide aux organes de presse individuels, sous forme de crédits ou de facilités de crédit, au profit d'un projet visant une exploitation rentable dans un proche avenir ;
- l'aide aux organes de presse individuels, sous forme de subventions, au profit d'une réorganisation unique de l'organe de presse, pourvu que ce projet ne puisse pas être exécuté à l'aide d'un crédit ou d'une facilité de crédit ;
- l'aide aux groupements d'organes de presse, sous forme de subventions, au profit d'un projet conjoint visant l'amélioration structurelle de l'exploitation de ces organes de presse dans un proche avenir ;
- l'aide, sous forme de subventions, au profit de la recherche sur l'organisation visant l'amélioration structurelle de l'exploitation d'un organe de presse ;

- l'aide à la recherche, sous forme de subventions, au profit de l'ensemble du secteur de la presse écrite, pourvu que la recherche réponde aux objectifs du Fonds.
- Depuis 2002, un règlement temporaire est en vigueur, permettant deux nouvelles formes d'aide directe à la presse écrite :
- l'aide aux organes de presse destinés aux minorités culturelles et ethniques ;
- l'aide à la réalisation et à la distribution de produits journalistiques d'information diffusés par Internet.
- L'objectif du soutien offert par le Fonds est la protection et la revitalisation de la diversité de la presse. Toute aide attribuée par le Fonds est, sur le principe, d'une nature temporaire afin de prévenir toute perte d'indépendance des organes de presse vis-à-vis des pouvoirs publics.

En 2002, le champ d'application des aides directes attribuées par le Fonds de revitalisation de la presse a été élargi pour inclure les produits journalistiques d'information par Internet et les organes de presse destinés aux minorités culturelles et ethniques.

Par ailleurs, depuis juillet 2007, le gouvernement néerlandais offre aux éditeurs de presse écrite la possibilité de se développer en sociétés de multimédias en permettant à ces éditeurs de prendre des participations dans des sociétés actives sur les marchés de la télévision ou de la radio. À cet effet, les obstacles légaux au « *cross ownership* », créés pour assurer le pluralisme de l'information, ont été assouplis. Toutefois, afin de prévenir une concentration excessive de « pouvoir d'opinion », l'étendue des participations est limitée. La part de marché sur le marché des quotidiens ne peut pas excéder 35 % et une société qui opère sur au moins deux des trois marchés précités (presse écrite, télévision, radio) peut détenir au maximum 90 % des trois marchés cumulatifs (c'est-à-dire sur un total de 300 %). De cette façon, le gouvernement veut garantir la présence d'au moins trois acteurs sur chacun des trois marchés, tout en permettant un élargissement d'échelle favorable au développement économique du secteur.

Enfin, à noter qu'aux Pays-Bas, **le taux de TVA réduit, actuellement de 6 %**, s'applique, entre autres, à tous les organes de presse. Les Pays-Bas suivent avec intérêt la discussion au niveau européen sur l'éventuelle application du taux réduit aux produits d'édition numériques. Selon le Ministère des Finances, cette aide indirecte représente une somme de 200 millions d'euros par an (chiffres de 2004, derniers chiffres disponibles) en ce qui concerne la presse écrite.

7 - Le soutien public à la presse au Royaume-Uni

La presse écrite britannique ne reçoit **pas d'aides gouvernementales directes**.

La presse écrite, au même titre que toute production écrite, bénéficie au Royaume-Uni d'une **TVA à taux 0** dans le cadre du dispositif réglementaire « *the Value Added Tax Act 1994, section 30, appendice 8, group 3* »⁶⁸.

Bien que la presse écrite observe depuis 10 ans un déclin de ses ventes au Royaume-Uni, les pouvoirs publics n'envisagent pas la mise en place d'un dispositif d'aides. Le déclin des ventes a été compensé par une augmentation des prix qui a été acceptée par les lecteurs réguliers.

8 - Le soutien public à la presse en Suède

Un régime d'aides publiques en faveur de la presse a été introduit en 1969 pour enrayer la multiplication des faillites d'entreprises de presse. **Les aides concernent d'une part l'exploitation et le fonctionnement (*driftstöd*) et d'autre part la distribution (*distributionsstöd*).**

Les aides à l'exploitation et au fonctionnement représentent généralement plus de 80 % des aides publiques globales accordées à la presse quotidienne.

L'objectif visé par la politique en faveur la presse est la défense du pluralisme afin d'assurer une représentation de tous les courants d'opinions. Il existe aujourd'hui en Suède 170 quotidiens qui assurent un tirage global de l'ordre de 4 millions d'exemplaires par jour pour une population limitée à 9,2 millions d'habitants.

Les aides directes sont assurées par la dotation annuelle du budget de l'État au Conseil des aides à la presse (*Presstödsnämnden*), sous tutelle du ministère de la Culture, chargé de traiter les demandes et d'allouer les aides aux acteurs du secteur.

Le montant global des aides à la presse quotidienne représente un peu plus de 551 MSEK (65,51 M€) en 2010. Ce niveau reste stable en valeur depuis plusieurs années.

⁶⁸ Des explications sur le texte de loi sont consultables en ligne sur : http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageLibrary_PublicNoticesAndInfoSheets&propertyType=document&columns=1&id=HMCE_CL_000102#P37_3148

Pour pouvoir bénéficier du régime d'aides publiques à la presse, il faut généralement répondre aux critères suivants :

- publication d'au moins un numéro par semaine ;
- textes rédactionnels essentiellement en suédois ;
- diffusion du quotidien pour l'essentiel au sein de la Suède ;
- assurer un contenu rédactionnel équivalent à au moins 51 % du contenu du quotidien.

Plus précisément, pour bénéficier des **aides à l'exploitation et au fonctionnement** (quotidiens publiant entre 3 et 7 numéros par semaine), il faut également :

- assurer un tirage minimum de 2 000 exemplaires et disposer d'un taux d'abonnement représentant au moins 70 % du tirage global ;
- ne pas proposer un prix d'abonnement sensiblement en dessous de ceux de quotidiens similaires ;
- ne pas être le premier quotidien de la zone géographique concernée et disposer d'un taux de couverture des ménages ne dépassant pas 30 % de la zone considérée.

Pour les publications journalistiques à faible fréquence (publiant un ou deux numéros par semaine), les critères sont un peu différents, à savoir :

- assurer un tirage minimum de 2 000 exemplaires et disposer d'un taux d'abonnement représentant au moins 51 % du tirage global ;
- proposer un prix d'abonnement annuel supérieur à 350 SEK (près de 40 €/an) ;
- disposer d'un taux de couverture des ménages ne dépassant pas 25 % de la zone considérée.

Pour bénéficier du régime d'**aides à la distribution**, il faut transférer l'activité de distribution à une société de « distribution commune », elle-même détenue par les quotidiens concernés, qui assure le service de codistribution des quotidiens. L'objectif est d'harmoniser les coûts de la distribution des journaux afin de mieux garantir le pluralisme de la presse suédoise.

Si les principaux quotidiens régionaux reçoivent en moyenne environ 1,5 M€ en aides annuelles, le montant attribués aux 65 bénéficiaires restants (régionaux/locaux) se limite en moyenne à 300 000 €. Exceptions à la règle, *Svenska Dagbladet* (quotidien national de tendance conservatrice avec un tirage journalier de 195 000 exemplaires) et *Skånska Dagbladet* (quotidien régional de Malmö avec un

tirage journalier de seulement 37 500 exemplaires) bénéficient d'un régime particulièrement favorable (plus de 7 M€ d'aides chacun), ce qui est, en partie, contesté par le gouvernement actuel. Toutefois, il semble à l'heure actuelle peu probable que le dispositif d'aides à la presse écrite connaisse de modification substantielle à court terme.

Il existe également **des aides pour favoriser le développement des journaux parlés (*taltidningar*), conçus pour des déficients visuels, aveugles ou malvoyants**. Le montant global de ce type d'aides atteint 126 MSEK et concerne 90 quotidiens qui proposent cette formule en complément du quotidien traditionnel. La diffusion de la subvention est assurée par un organisme intitulé *Taltidningsnämnden* (Conseil des journaux parlés).

Les quotidiens (et revues/magazines) bénéficient d'une aide indirecte sous forme d'une **TVA réduite (6 %)** au lieu du taux normal de 25 %. Le taux de TVA réduit a été ainsi à l'origine d'une économie globale moyenne de 1,5 MdSEK (160 M€) par an durant la période de 2003 à 2005.

Le dispositif d'aides en Suède ne tient pas compte du développement de la presse numérique et concerne exclusivement la presse imprimée. Toutefois, une Commission nationale a étudié, en janvier 2006, la possibilité d'introduire une aide temporaire pour favoriser la distribution de quotidiens au format électronique (« e-paper »). En dépit de recommandations pour favoriser le développement de la presse en ligne, aucune mesure concrète n'a été prise en ce sens pour faciliter la mutation du secteur de la presse suédoise.

A noter qu'en juillet 2010, la Commission européenne a approuvé le système d'aides publiques à la presse de la Suède, après avoir demandé à la Suède de le modifier. La Suède a dû consentir à certains aménagements de son dispositif d'aide aux grands groupes de presse publiant des journaux métropolitains à large diffusion. Au nom du pluralisme, ce dispositif suédois aide les journaux occupant la deuxième position (ou une position inférieure) sur le marché de chaque ville ou province. Suite aux remarques de la Commission, les principaux aménagements apportés par la Suède sont les suivants :

- le niveau d'aide pour grands journaux métropolitains est progressivement réduit de 63,9 millions de SEK (en 2009) à 45 millions de SEK (approximativement 4,8 millions d'euros) à partir de 2011 sur une période de cinq ans ;
- en plus de l'aide provinciale, une aide additionnelle ne peut être octroyée que pour couvrir maximum 40 % des coûts additionnels résultant de la situation spécifique sur le marché des grands journaux

métropolitains (ex. : des coûts de rédaction additionnels et des éditions du dimanche) ;

- des plafonds d’aide de 40 % du total des coûts opérationnels pour des journaux à grand et moyen tirage et de 75 % de ces coûts pour des journaux à faible tirage ont été introduits ;
- des rapports obligatoires sont demandés aux bénéficiaires de l’aide, afin de permettre au Conseil des aides à la presse de vérifier l’utilisation de l’aide et d’établir les rapports annuels à transmettre à la Commission européenne.

ANNEXE N° 5

LES PRINCIPES ISSUS DE LA LOI BICHET

La distribution de la presse au numéro repose sur les dispositions de loi du 2 avril 1947, dite « loi Bichet » qui garantit le pluralisme de la presse. Si la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse a récemment adapté le système existant, celui-ci reste en vigueur dans ses principes fondamentaux.

La liberté de distribution

La loi Bichet dispose que toute entreprise de presse est libre d'assurer elle-même la distribution de ses propres journaux et publications périodiques et que, dans l'hypothèse d'une distribution groupée de plusieurs journaux et publications périodiques, ces opérations ne peuvent être assurées que par des coopératives de messageries de presse. Elle a conduit à des schémas d'organisation de la distribution très différents selon les familles de presse.

Une garantie d'impartialité et d'égalité dans la diffusion des titres

L'ensemble du système a été conçu pour permettre aux éditeurs de garder la maîtrise et le contrôle de la chaîne de distribution. Il s'est d'abord traduit par le contrôle intégral des éditeurs sur les messageries, par un libre accès de chaque éditeur à la coopérative de son choix et par un principe d'égalité qui donne à chaque éditeur, quelle que soit son importance, le même poids au sein de la coopérative.

Ce choix explique aussi le système de mandats successifs souscrits par les acteurs des trois niveaux de distribution, appelé statut de mandataire commissionnaire ducroire, par lequel l'éditeur reste propriétaire des exemplaires jusqu'à leur achat par le lecteur. Chaque niveau reçoit une commission portant sur un pourcentage du prix de vente des titres déterminée par les messageries. Il se traduit enfin par le droit de chaque titre à être diffusé dans l'ensemble du réseau sans pouvoir faire l'objet d'une discrimination.

Une mutualisation des coûts

Même si la loi Bichet ne le prévoit pas explicitement, un mécanisme de solidarité financière s'est rapidement instauré entre la presse quotidienne nationale et la presse magazine avec une mutualisation des coûts. Les coûts supplémentaires de distribution des quotidiens liés notamment aux délais et aux horaires particuliers d'acheminement sont en

partie assumés par les magazines, qui bénéficient pour leur part du réseau de distribution de la presse quotidienne mis en place dans l'après-guerre pour couvrir le territoire national.

ANNEXE N° 6
AVANTAGES ET INCONVENIENTS D'UN
RENFORCEMENT DU CIBLAGE PAR LES TAUX DE TVA
ET PAR LES TARIFS POSTAUX

A) L'hypothèse d'une différenciation des taux de TVA

La seule estimation demeure celle réalisée par la DGMIC à partir des données provisoires portant sur le chiffre d'affaires de 2010 qui montre que la recette fiscale actuelle est presque équivalente pour la presse IPG et la presse non IPG (agréée par la CPPAP), soit respectivement 55,5 M€ et 54,6 M€. En conséquence, le coût fiscal pour l'État du taux à 2,1 % par rapport au taux de 5,5 %, est comparable pour chacune de ces deux familles et ressort à environ 100 M€.

La DGMIC a étudié au premier trimestre 2013 quatre hypothèses⁶⁹ en chiffrant l'économie budgétaire qui en résulterait :

- l'hypothèse d'un passage au taux réduit (qui sera ramené en 2014 de 5,5 % à 5 %⁷⁰) pour tous les titres agréés dégagerait une recette fiscale de l'ordre de 152 M€ ; il s'agit toutefois de l'hypothèse la moins vraisemblable puisqu'elle n'a aucun effet en termes de ciblage ;
- l'hypothèse d'un maintien du taux « super réduit » pour la seule presse IPG, les autres familles de presse devenant assujettis au taux réduit (5 %), dégagerait une recette de 75 M€ pour l'État ;
- l'hypothèse d'un maintien du taux « super réduit » pour la presse IPG et la presse « jeunesse », dégagerait une recette de 69 M€ ;
- l'hypothèse d'un maintien du taux « super réduit » pour la presse IPG et la presse « grand public « non récréative », qui inclurait la presse jeunesse, culturelle, scientifique, économique et le journal l'Équipe, se traduirait par une recette de 60 M€.

L'introduction d'une différenciation des taux de TVA présenterait un certain nombre de difficultés, de nature diverse, qui ont été identifiés par la DGMIC :

- une difficulté, voire une impossibilité, de revenir un jour au taux de TVA « super réduit » pour les titres assujettis au taux réduit au regard

⁶⁹ Sur la base des chiffres d'affaires des entreprises de presse de 2010.

⁷⁰ En application de l'article 68 de la loi de finances rectificative n° 2012-1510 du 29 décembre 2012.

de la position traditionnelle de la Commission européenne ; cet argument est très certainement pertinent puisque l'application de taux « super réduits » se limite à des situations historiques ;

- une difficulté à identifier la presse jeunesse éducative ; si cet argument peut être retenu à court terme, la CPPAP qui serait amenée à se prononcer au cas par cas sur les demandes d'agrément à ce titre devrait progressivement établir avec précision les contours du nouveau périmètre sur la base des critères définis par la loi ;
- un afflux vraisemblable de déclarations adressées à la CPPAP ou aux services fiscaux à la suite de la définition d'un nouveau périmètre ; là encore, ces difficultés indéniables pourraient être surmontées à moyen terme ;
- les difficultés économiques actuelles de l'ensemble des familles de presse, même si la presse quotidienne nationale demeure la plus fragile ; à cet égard, l'absence d'analyse récente de la situation économique et financière de chaque famille de presse est préjudiciable ;
- la capacité d'absorption de la hausse par les lecteurs ; même si celle-ci n'a pas, à ce jour, été estimée, l'écart entre le taux « super réduit » et le futur taux réduit à 5 %, soit 2,9 %, ne semble pas *a priori* de nature à avoir un effet dissuasif sur le lectorat ;
- le risque d'atteinte au principe de solidarité entre les familles de presse, en particulier la presse quotidienne et la presse magazine, issu de la loi Bichet, qui serait historiquement lié à l'octroi par l'État d'un taux de TVA unique et très favorable.

D'une manière générale, ces difficultés apparaissent au moins autant liées à la difficulté pour l'État de modifier les équilibres d'un système en vigueur depuis près de 65 ans qu'à de réelles contraintes techniques ou administratives.

B) L'hypothèse d'un ciblage accru de l'aide au transport postal

Si cette aide n'est pas versée par l'État directement aux titres de presse mais à La Poste, le ministère (DGMIC) a demandé à cette dernière d'établir un tableau présentant le gain tarifaire lié à l'application des tarifs préférentiels de presse (tarifs de service public).

La méthode retenue⁷¹ consiste à calculer l'avantage représenté pour les éditeurs par le tarif de service public postal par rapport au tarif de service universel appliqué aux publications de presse qui ne relèvent pas du périmètre de la CPPAP. Pour reconstituer l'aide dont a indirectement bénéficié chaque titre de presse, le ministère affecte cet avantage économique consenti à chaque titre d'un coefficient correspondant à la contribution de l'État divisée par l'avantage global pour les publications bénéficiant d'une homologation de la CPPAP (hors IPG, IPG, QFRP/QFRPA⁷²). Ce coefficient est respectivement de 0,48 en 2009 et de 0,50 en 2010 et 2011, la subvention publique couvrant de fait environ la moitié du coût du tarif de service public dans les comptes de La Poste⁷³.

Cette méthode permet de montrer aux éditeurs l'effort financier important de l'État en leur faveur, qui n'apparaît pas de manière suffisamment explicite sur la base d'une enveloppe globale attribuée à La Poste.

Le tableau ci-dessous compare le chiffre d'affaires réalisé par La Poste en fonction des catégories ciblées et en application des tarifs de service public préférentiels en vigueur (CASP) au chiffre d'affaires qu'elle réaliserait si elle appliquait les tarifs du service universel (CASU).

⁷¹ Suivant les recommandations du rapport de l'Inspection générale des finances et du CGTI du 26 février 2008 (rapport CHARPIN) sur « le coût du service universel postal et des autres obligations de service public de La Poste » et l'engagement pris dans l'Accord État-presse-La Poste du 23 juillet 2008, La Poste a mis en place en 2009 une gamme de prestations à destination des publications de presse, inscrite au catalogue du service universel. Cette offre répond à l'ensemble des exigences du service universel (tarifs abordables orientés sur les coûts, distribution en tous points du territoire 6 jours sur 7).

⁷² QFRP : quotidiens à faibles ressources publicitaires ; PIPG hors QFRP : autres titres d'information politique et générale ; CPPAP hors PIPG : autres titres agréés par la CPPAP.

⁷³ Dans le cadre de la présente enquête, la Cour n'a pas cherché à déterminer les causes de ce déficit dans les comptes de la Poste qui aurait nécessité un examen approfondi de la comptabilité analytique de l'opérateur.

**Répartition par familles de presse du coût des tarifs
préférentiels d'aide postale en 2011**

Catégories de Presse	CA SP	CA SU	Δ CA SP & CA SU
QFRP	7 383 348,95 €	46 627 795,97 €	39 244 447,02 €
PIPG Hors QFRP	116 592 991,53 €	333 091 483,67 €	216 498 492,14 €
CPPAP Hors PIPG	296 361 466,25 €	519 300 080,58 €	222 938 614,33 €
CPPAP Régime de droit commun	246 506 673,47 €	441 474 319,25 €	194 967 645,78 €
CPPAP Régime Dérogatoire	49 857 049,78 €	77 829 782,13 €	27 972 732,35 €
Total	420 337 806,73 €	899 019 360,22 €	478 681 553,49 €

Source : DGMIC (données provenant de La Poste)

Il ressort de ce tableau que la presse d'information politique et générale (les deux premières catégories) représente un peu plus de la moitié du coût liée aux tarifs préférentiels (53,4 %) pour un peu moins de 400 titres agréés par la CPPAP (4,5 %) et 36,3 % des exemplaires transportés par voie postale en 2011.

En effet, si l'aide au transport postal est ouverte à tous les titres inscrits auprès de la CPPAP, elle prévoit trois tarifs préférentiels, dont deux très favorables et donc coûteux pour l'État, bénéficient respectivement à la presse d'information politique et générale et aux quotidiens d'information à faibles ressources provenant de la publicité ou des petites annonces.

L'autre moitié du coût du dispositif (46,6 %) concerne des titres non ciblés (troisième ligne) parmi lesquels :

- les magazines : 19,1 % des exemplaires transportés pour 17,9 % du coût (85,6 M€) ;
- les publications de programmes de radio et télévision : 13 % des exemplaires transportés pour 11,7 % du coût (55,9 M€) ;
- les publications techniques et professionnelles : 8,4 % des exemplaires transportés pour 6,6 % du coût (31,4 M€).

Une première hypothèse consisterait à maintenir des tarifs préférentiels mais en accroissant la différenciation entre la presse ciblée et la presse non ciblée, déjà engagée depuis 2009 dans le cadre des accords tripartites sur le transport postal de la presse. À ce stade, cette hypothèse paraît être celle retenue par le groupe de réflexion sur la refondation des aides la presse.

Une deuxième hypothèse consisterait à réserver des tarifs préférentiels aux familles de presse bénéficiant d'un ciblage, les autres se voyant appliquer le tarif du service universel approuvé par l'autorité de

régulation (ARCEP). Elle dégagerait des économies plus importantes pour le budget de l'État qui peuvent être estimées à environ la moitié du montant de son aide, soit de l'ordre de 100 M€. Elle serait moins aisée à mettre en œuvre compte tenu de l'écart qui subsistera fin 2015, au terme des accords tripartites, entre les tarifs préférentiels dont bénéficie la presse non IPG en dépit de leur augmentation régulière depuis 2010, et le tarif de service universel. Cet écart serait de l'ordre de 70 % à cette échéance selon des indications données par La Poste.

Enfin, une troisième hypothèse conduirait à supprimer les tarifs préférentiels de service public non seulement pour la presse non IPG mais aussi pour la presse IPG. Elle nécessiterait en contrepartie, pour cette dernière, la mise en place d'une aide directe destinée à compenser une partie de l'écart entre les tarifs de service public et les tarifs du service universel.

ANNEXE N° 7

**HYPOTHESES RETENUES POUR LE CHIFFRAGE DES
ÉCONOMIES LIÉES AUX ORIENTATIONS SUGGÉRÉES PAR
LA COUR**

L'estimation des *mesures fiscales* dont la suppression pourrait être envisagée après évaluation de leur justification, serait de l'ordre de 60 M€, selon la DGFIP, pour l'abattement fiscal en faveur des journalistes, et d'environ 1 M€ pour les deux mesures fiscales en faveur de l'investissement.

Le montant des *aides directes* à la diffusion supprimées serait, sur la base des montants de la loi de finances initiale pour 2013, de 249 M€ pour l'aide au transport postal (dont 32 M€ au titre du moratoire), de 4,5 M€ pour l'aide au transport par la SNCF et 37,6 M€ pour l'aide au portage, soit environ 291 M€. Toutefois, en 2015, en application des accords tripartites et compte tenu de la décision du Gouvernement de mettre un terme au moratoire sur la hausse des tarifs postaux, le montant de l'aide au transport postal ne serait plus que de 180 M€ et le montant total des économies réalisées proche de 222 M€ en considérant que le coût des deux autres mesures serait constant.

Ces économies pourraient être employées pour abonder le nouveau fonds de soutien au pluralisme et, de manière plus limitée, le fonds stratégique.

Dans l'hypothèse où les aides bénéficiant actuellement aux titres IPG (aides à la diffusion, hors moratoire, et aides au pluralisme) seraient intégralement réaffectées au fonds de soutien au pluralisme, celui-ci représenterait de l'ordre de 170 M€ sur la base des données de la loi de finances initiale pour 2013 ou 150 M€ en tenant compte de la diminution de l'aide au transport postal prévue à l'horizon de 2015.

Le solde, qui correspond à la part de l'aide au transport postal bénéficiant aux titres non IPG, serait proche de 100 M€ sur la base des données de la loi de finances initiale pour 2013 et de 84 M€ en tenant compte de son évolution déjà prévue pour 2015. Sous réserve d'un abondement de la dotation du fonds stratégique qui pourrait être décidé si la qualité des projets présentés le justifiait (à titre d'hypothèse de l'ordre de 10 M€), ce solde constituerait l'économie budgétaire sur aides directes au terme de la réforme.

Au total, les économies globales susceptibles d'être réalisées seraient de l'ordre de 150 M€ sur la base des données de la loi de finances initiale pour 2013 (hors moratoire) et 135 M€ sur la base de l'évolution de l'aide au transport postal prévue pour 2015.

ANNEXE N° 8**LISTE DES SIGLES**

ACOSS : agence centrale des organismes de sécurité sociale

AE : autorisation d'engagement

AFP : Agence France-Presse

ARDP : autorité de régulation de la distribution de la presse

CADA : Commission d'accès aux documents administratifs

CCIJP : commission de la carte d'identité des journalistes professionnels

CDD : contrat à durée déterminée

CDI : contrat à durée indéterminée

CET : contribution économique territoriale

CGEFI : contrôle général économique et financier

CIRI : comité interministériel de restructuration industrielle

CLEMI : Centre de liaison de l'enseignement et des moyens de l'information

CNDP : centre national de documentation pédagogique

COM : contrat d'objectifs et de moyens

CP : crédits de paiement

CPPAP : commission paritaire des publications et des agences de presse

CSMP : conseil supérieur des messageries de presse

DADS : déclaration annuelle de données sociales

DB : direction du Budget

DGFIP : direction générale des finances publiques

DGMIC : direction générale des médias et des industries culturelles

DLF : direction de la législation fiscale

FDES : fonds pour le développement économique et social

FDM : fonds d'aide à la modernisation de la presse

FSDP : fonds stratégique pour le développement de la presse

FSI : fonds stratégique d'investissement

IGAC : inspection générale des affaires culturelles

IGF : inspection générale des finances

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IPG : information politique et générale

LFR : loi de finances rectificative

MLP : Messageries lyonnaises de presse

NMPP : Nouvelles messageries de la presse parisienne

PAP : projet annuel de performances

PLF : projet de loi de finances

PQN : presse quotidienne nationale

PQR : presse quotidienne régionale

QFRP : quotidien à faibles ressources publicitaires

RAP : rapport annuel de performances

SPEL : fonds d'aide au développement de la presse en ligne

SPPS : Société Presse Paris Services

TVA : taxe sur la valeur ajoutée