AVRIL 2013

Rapport à Madame Aurélie Filippetti

Ministre de la culture et de la communication

sur

Les aides à la presse

Dominique ANTOINE
Françoise BENHAMOU
Patrick EVENO
Michel FRANÇAIX
Roch-Olivier MAISTRE
Bruno PATINO

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 4

PROPOSITIONS 8

I. HARMONISER LE REGIME DE TVA DE LA PRESSE 9

A. PRESSE EN LIGNE : ABAISSER SANS DELAI LE TAUX DE TVA 9
1. UNE SITUATION ANORMALE ET PENALISANTE 9
2. UN COÛT BUDGETAIRE MARGINAL 9

B. PRESSE IMPRIMEE : MAINTENIR UN TAUX UNIFORME DE 2,10 % 10
1. UN DISPOSITIF ANCIEN ET LARGEMENT REPANDU EN EUROPE 10
2. LA DIFFICULTE D'ETABLIR DES CRITERES INCONTESTABLES 10
3. PRESERVER LE PRINCIPE DE SOLIDARITE 11
4. L'IMPERATIF DE L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE 12

II. FAIRE DU FONDS STRATEGIQUE L'INSTRUMENT CENTRAL 13

A. AMPLIFIER LES CAPACITES DU FONDS ET RENOVER SA GESTION 13
1. UNE VOCATION PRIORITAIRE : INNOVATION ET MUTUALISATION 13
2. ELARGIR LE PERIMETRE DU FONDS 15
3. MODIFIER LA GESTION DU FONDS 17

B. DEMULTIPLIER L'ACTION DU FONDS STRATEGIQUE 18
1. MOBILISER LES AIDES A VOCATION GENERALISTE 19
2. OFFRIR DE NOUVEAUX OUTILS SPECIFIQUES 19

III. RATIONALISER LES AIDES A LA DISTRIBUTION ET A LA DIFFUSION 21

A. MENER A BIEN LA RESTRUCTURATION DE LA DISTRIBUTION 21
1. DEVELOPPER UNE APPROCHE GLOBALE DE LA FILIERE 21
2. UNIFIER LA REGULATION SECTORIELLE 21

B. RECONSIDERER LA SITUATION DES DIFFUSEURS 22
1. UNE QUESTION CENTRALE : LA REMUNERATION DES DIFFUSEURS 22
2. PRESERVER ET ADAPTER L'AIDE A LA MODERNISATION 23

C. REFORMER L'AIDE AU PORTAGE 23
1. UN BILAN DECEVANT 23
2. AJUSTER LES MODALITES DE L'AIDE 24
2.1. ENCOURAGER LE « FLUX » ET LE PORTAGE « MULTI TITRES » 24
2.2. REVOIR LA SITUATION DES PORTEURS DE PRESSE 24

D. CIBLER DAVANTAGE L'AIDE AU TRANSPORT POSTAL 25
1. MENER A SON TERME L'ACCORD « SCHWARTZ » 25
2. METTRE UN TERME A LA COMPENSATION DU MORATOIRE 25
3. NORMALISER LA RELATION COMMERCIALE « PRESSE-POSTE » 26
4. POURSUIVRE LES EFFORTS DE REDUCTION DES COÛTS 27

IV. AFFERMIR LA GOUVERNANCE 28

A. ETENDRE LA CONTRACTUALISATION 28

B. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE 29

C. SYSTEMATISER LE CONTRÔLE ET L'EVALUATION 30

RECOMMANDATIONS 31

LETTRE DE MISSION 34

*

INTRODUCTION

Tous les indicateurs, tous les rapports publiés ces dernières années[1] et tous les acteurs de la profession le confirment : alors qu'elle s'éloigne de la galaxie Gutenberg pour embrasser l'univers numérique, l'ensemble de la presse écrite du monde occidental[2] connaît **une crise et une mutation profondes**, à la fois technologiques et économiques. **Il n'est pas abusif de parler de révolution.**

Conquis peu à peu par une culture de l'immédiateté et de la gratuité, les lecteurs se détournent progressivement de la presse imprimée payante et s'informent de plus en plus sur la « Toile ». Les jeunes générations sont aux avant-postes de cette révolution des usages, constatée dans tous les grands pays développés.

Le basculement en cours de l'imprimé vers le numérique ne fera sans doute pas disparaître la presse papier avant de longues années. Mais les éditeurs sont contraints d'envisager pour l'avenir une mixité nouvelle entre produits « print » et produits digitaux. Cette diversification de l'offre pourrait n'être qu'un défi industriel. Ce qui ne laisse pas d'inquiéter, c'est qu'elle est aussi un défi économique, le modèle mixte ne garantissant pas, pour l'instant, la couverture des coûts par des recettes suffisantes.

Ainsi **le monde ancien de la presse papier connaît une crise structurelle aux effets désormais cumulatifs.**

Erosion continue et vieillissement inexorable du lectorat, déclin prolongé de la diffusion (5 Mds d'exemplaires diffusés par an en 2011 contre 7 Mds depuis le début des années 1990), réduction régulière du nombre de points de vente (27 797 au 31 décembre 2012, soit - 3,7 % sur la seule année 2012) et déstabilisation de la principale messagerie de presse (Presstalis), diminution sensible du chiffre d'affaires total (ventes, publicités et annonces) malgré une hausse des prix (9,15 Mds€ en 2011 contre 10,01 Mds€ en 2000, soit - 14 % en dix ans), liée à la fuite massive des petites annonces (réduction d'un tiers entre 2000 et 2011) et à la chute significative des recettes publicitaires (- 9,3 % entre 2000 et 2011 et – 8,2 % en 2012), rentabilité souvent négative des entreprises, dans un contexte de crise économique et de fragmentation de l'offre médiatique, **l'écosystème de la presse écrite imprimée est engagé dans une spirale dramatique.**

Les constats opérés à partir du second semestre 2012 font même ressortir une tendance à l'amplification de ces évolutions - une forme de **« rupture »** - qui peut à présent laisser craindre les plus graves difficultés, à l'image de la disparition récente de deux titres emblématiques sous leur format quotidien : *France Soir* et la *Tribune*. La baisse globale des recettes procurées par les ventes s'enchaine avec l'érosion continue

---

[1] Rapport public annuel de la Cour des comptes – Février 2013 ; Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2012 « Médias, livre et industries culturelles : presse » par M. Michel Françaix, député – Novembre 2012 ; Rapport de M. Aldo Cardoso sur « La gouvernance des aides publiques à la presse » - Septembre 2010 ; Livre vert des Etats généraux de la presse – Janvier 2009 ; Rapport de M. Bruno Lasserre « Propositions pour une réforme du conseil supérieur des messageries de presse » - Juillet 2009 ; Analyse de l'efficacité des aides à la presse – Inspection générale des finances – Décembre 2009 etc.

2 Etudes annuelles du Pew Research Center, « State of the News Media », ; école de journalisme de l'université Columbia, « Post-Industrial Journalism : Adapting to the Present » – 2012 ; David Levy et Rasmus Kleis Nielsen (Université d'Oxford), « Changing Business of Journalism and its Implications for Democracy » –2012 ; Rasmus Kleis Nielsen, « Ten Years That Shook The Media World – Big Questions and Big Trends in International Media Developments », 2012.

des autres ressources liées à la diffusion (publicité, annonces) et les difficultés croissantes des réseaux de diffusion, enfermant ainsi les titres dans un « cercle vicieux » (**cf. annexe I : une crise profonde**).

Au même moment, **le monde nouveau de la presse digitale** peine à fournir les relais de croissance dont les éditeurs auraient grand besoin pour accompagner la révolution des usages. Car les sites d'information en ligne ne peuvent plus être conçus comme de simples prolongements numériques des versions papier. La mise en ligne d'une offre éditoriale de qualité suppose des investissements d'autant plus lourds que les lecteurs ont pris l'habitude de produits multimédias, associant aux contenus alphanumériques des modules audio et vidéo, qui enrichissent l'information fournie.

Or, si quelques titres nord-américains commencent à constater qu'une offre en ligne de qualité peut stimuler les abonnements payants, la caractéristique dominante de l'univers numérisé est qu'il reste insuffisamment solvable, et cela de deux points de vue : insuffisance (et parfois nullité) du consentement à payer des utilisateurs et très faible valorisation de l'espace publicitaire sur le « Web » (évaluée en général au dixième de sa valeur sur le journal papier). Son modèle économique, par conséquent, peine à s'établir.

Au fil des ans, **l'Etat a déployé un ensemble de dispositifs de soutien à la presse**, complexes et sédimentés, qui combinent **aides directes et aides indirectes.** Aux termes de la loi de finances pour 2013, ils représentent une charge importante pour les finances publiques : 394,8 M€ (hors contribution à l'AFP), dont 249 M€ au seul titre de la contribution annuelle à La Poste pour l'aide au transport postal de la presse. S'y ajoutent des « dépenses fiscales », constituées pour l'essentiel du taux de TVA « super réduit » de 2,10 % dont le coût est estimé par l'administration à 160 M€[3]. Mais **l'efficacité et la cohérence de cette politique publique, sans équivalent dans les pays de l'OCDE, sont désormais régulièrement interrogées.**

L'Etat a aussi engagé, entre 2009 et 2011, dans le prolongement des **États généraux** de la presse écrite, des efforts budgétaires considérables (450 M€ de dépenses budgétaires supplémentaires sur la seule période 2009-2011[4]) pour répondre aux difficultés structurelles et conjoncturelles du secteur. Néanmoins, comme l'ont relevé les rapports précités du député **Michel Françaix** et de la **Cour des comptes**, les résultats de ce plan ont été pour le moins décevants si l'on considère la poursuite de la dégradation de la situation de la presse (**cf. annexe II : un soutien public massif**).

L'expérience des dernières années confirme ainsi que **l'action de l'Etat ne répond plus aux enjeux du moment : elle a perdu son « effet de levier » et sa capacité à dessiner l'avenir.** Destinée fondamentalement à préserver le pluralisme, elle n'a ni empêché la disparition de titres emblématiques ni permis l'émergence de nouvelles publications d'information politique et générale.

Ce constat suffit pour justifier **l'engagement d'une réforme**, qui aille au-delà des modifications apportées en 2012 à la gouvernance des aides à la presse[5], pour redonner tout son sens à cette politique publique. Cette nécessité est d'autant plus impérieuse qu'à l'échéance 2015, compte tenu des réductions de crédits amorcées depuis 2012 et d'ores et déjà prévues au titre de la **programmation budgétaire triennale 2013-2015**

[3] Différentiel par rapport aux taux de 5 % ; 185 M€ par rapport au taux de 5,5 % et 270 M€ par rapport au taux de 7 %.

[4] Source : Rapport public annuel de la Cour des comptes 2013.

[5] 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.

(394,8 M€ en 2013 ; 373,4 M€ en 2014 ; 345,8 M€ en 2015, soit -12,4 %), les aides à la presse devraient, au mieux, retrouver un étiage proche de celui qui prévalait en 2009 en euros courants.

Aussi l'Etat n'a-t-il d'autre choix que d'adapter les modalités de son intervention afin de la rendre non seulement plus cohérente, plus simple et plus lisible, mais surtout plus efficace et plus efficiente. Il lui faut également **« cibler » davantage** son action en faveur de la presse d'information politique et générale.

Faut-il rappeler ici que « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme* »[6] pour réaffirmer **la légitimité de l'intervention de la puissance publique afin de préserver le pluralisme**, un pluralisme aux formes et aux supports renouvelés par la transition numérique, et contribuer au renouveau de la presse d'information politique et générale ? Est-il nécessaire de redire, comme l'a fait le Conseil constitutionnel[7], que « *le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale est en lui-même* ***un objectif de valeur constitutionnelle*** » ou d'en appeler à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui affirme avec solennité que « *La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés* »[8], pour souligner que l'Etat est fondé à apporter son concours pour consolider et faire émerger des entreprises diverses, fortes et indépendantes, aptes à produire et à diffuser une information multiforme, de qualité et porteuse de tous les courants d'idées, de pensées et d'opinions ?

Sauf à renoncer à l'un des éléments consubstantiels à toute nation démocratique, l'heure est venue de renouveler les modalités de la coopération entre l'Etat et les éditeurs de presse, dans **une logique d'effort partagé**. Car il serait illusoire de penser que l'Etat assurera à lui seul le renouveau de la presse : l'histoire nous enseigne que les éditeurs ont, par essence, une responsabilité première.

D'un côté, **l'Etat se doit d'adapter ses interventions** afin que la presse, et singulièrement la presse « IPG », puisse non seulement surmonter la crise qui la bouscule et menace de l'emporter mais surtout construire un avenir pérenne : l'objet du présent rapport est de faire des propositions en ce sens. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le principe du soutien de l'Etat à la presse. Il s'agit de chercher à lui redonner la cohérence et l'efficacité qu'il a perdues, de passer d'une posture « défensive » à une posture « offensive » afin de mieux accompagner les évolutions en cours.

De l'autre, **il appartient aux professionnels de la presse de conforter toujours davantage la qualité de l'information** fournie au public. Cette exigence est synonyme, *a fortiori* dans un univers numérique, d'une mise à jour et d'une application de **règles déontologiques communes** à la profession, élément déterminant d'une confiance renouvelée entre le public et les médias. Il est à cet égard symptomatique qu'au sein de l'Union Européenne, vingt pays sur vingt-sept disposent d'un **Conseil de Presse** et que Mme Neelie Kroes, commissaire européenne en charge de la société numérique, ait récemment préconisé la création d'un tel Conseil dans chaque Etat membre de l'Union.

Cet effort partagé, accompli en toute responsabilité et dans le **respect de l'autonomie des acteurs**, les citoyens lecteurs de la presse l'exigent légitimement. Il est

---

[6] Article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

[7] Décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986.

[8] Cf. « *Des médias libres et pluralistes pour soutenir la démocratie européenne* ». Rapport du Groupe de haut niveau sur la liberté et le pluralisme des médias à Mme Neelie Kroes, commissaire européenne chargée de la société numérique. Janvier 2013. « *L'existence de médias libres et pluralistes est cruciale pour la démocratie européenne* ».

vital pour la démocratie qu'une réponse digne de leurs attentes leur soit apportée, tant par l'Etat que par la presse elle-même.

Dans la mesure où la presse se trouve aujourd'hui placée *de facto* dans une « **situation d'entre-deux** », le présent rapport ne peut, par construction, que constituer un **rapport d'étape et de transition**. Il serait présomptueux en effet de prétendre répondre dans l'instant et de manière définitive aux profondes mutations qui sont à l'œuvre et qui produiront leurs effets de manière durable. C'est pourquoi **la politique publique d'aide à la presse doit et devra être régulièrement revisitée.**

Nos contemporains, en modifiant peu à peu la façon qu'ils ont de s'informer, restructurent, par leurs usages, le secteur de l'information avec la force qu'ont les mouvements fondés sur l'évolution des comportements sociétaux. Cette fragmentation a entraîné une accumulation sans précédent des outils, supports et interfaces proposant de l'information et du contenu en provenance de la presse. A l'inverse, les modèles économiques se concurrencent plus qu'ils ne s'accumulent et l'économie des usages n'a pas encore vu se dessiner l'ensemble de son paysage.

Il s'agit de prendre toute la mesure de ces évolutions et d'adapter dès à présent l'action de l'Etat autour de quelques orientations de long terme, qui devront faire l'objet de révisions périodiques :

- **assurer le futur du journalisme professionnel, seul garant d'une presse d'information politique et générale de qualité, libre, indépendante et pluraliste, en ne liant plus son sort à un support donné ;**

- **permettre la nécessaire éclosion de nouveaux acteurs, sans les pénaliser d'emblée, et ne pas enfermer les acteurs du moment dans des modèles industriels qui peuvent parfois sembler obsolètes ou, en tout état de cause, ne pas les enfermer dans un modèle unique ;**

- **décloisonner les aides à la presse de façon à ne plus se limiter à une approche séquencée et en silo, pour privilégier davantage l'émergence d'une approche collective ;**

- **encourager les projets mutualisés dans l'univers numérique de façon à atteindre une taille critique suffisante face à des acteurs économiques d'une taille jusqu'ici inconnue.**

Alors que la production et la diffusion de l'information sont entrées dans une ère nouvelle – une ère en quelque sorte « post-industrielle » - rien ne serait pire que le *statu quo*. Il ne rendrait service à personne : ni aux professionnels de l'information, ni au contribuable et moins encore au citoyen. Solidarité, innovation, transparence et contrôle doivent être au rendez-vous de toute réforme des aides à la presse.

*

Le groupe de travail souhaite ici remercier les services de la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication (DGMIC) pour leur soutien permanent et leur précieux concours.

PROPOSITIONS

Pour donner une nouvelle cohérence à la politique publique d'aide à la presse et lui permettre de mieux jouer son rôle face aux mutations en cours, le groupe de travail propose, compte tenu de la contraction programmée des crédits publics, de **simplifier, de recentrer et de réorganiser l'action de l'Etat autour de quatre orientations principales** :

1. Une mesure de soutien transversale : afin de favoriser la transition numérique et d'assurer aussi bien la neutralité fiscale que la neutralité des supports, **aligner sans délai le taux de TVA applicable à la presse en ligne (19,6 %) sur celui de la presse imprimée** et, pour accompagner un secteur en crise profonde, maintenir le taux « super réduit » de TVA (2,10 %) applicable à la presse imprimée, sous réserve d'une solidarité sans faille de la profession dans la conduite des réformes structurelles qui sont engagées.

2. Une mesure structurante : afin d'accompagner de manière efficace et rationnelle les projets innovants et la mutualisation dont le secteur a besoin, **faire du fonds stratégique pour le développement de la presse l'instrument central** de la politique de l'Etat en faveur des éditeurs en élargissant son périmètre et en rénovant sa gestion.

3. Une mesure de mise en cohérence : afin de relever le défi d'une rénovation en profondeur de la distribution et de la diffusion, réorienter et rationaliser les différents mécanismes d'intervention de l'Etat en faveur du **portage,** du **postage et** des **diffuseurs de presse**.

4. Une mesure de bonne administration publique : afin de mieux répondre aux exigences de toute politique publique, rendre effective la réforme de la gouvernance engagée en 2012 en développant résolument la **contractualisation**, la **transparence** et le **contrôle**.

Le groupe de travail suggère enfin que les axes de la politique que l'Etat entend conduire fassent l'objet d'une **réaffirmation publique** à l'occasion d'une communication en conseil des ministres et devant le Parlement.

Il importe en effet que cette politique publique repose sur **des principes et un cadre connus, stables et durables** pour permettre aux acteurs de la profession de disposer d'une visibilité suffisante pour engager et mener à bien leurs projets.

*

I. HARMONISER LE REGIME DE TVA DE LA PRESSE

A l'instar de la situation observée dans de nombreux pays occidentaux, le régime fiscal favorable (taux de TVA « super réduit » de 2,10 %) dont bénéficie la presse imprimée dans son ensemble constitue **un soutien global et indifférencié au secteur**.

La discrimination que subissent à cet égard les sites de **presse en ligne** constitue une anomalie, une distorsion de concurrence, à laquelle il faut à l'évidence mettre fin, dans la mesure où elle est inéquitable et où elle contrarie l'émergence d'un modèle économique assurant la rentabilité de la presse digitale.

Quant à la **presse imprimée**, si l'hypothèse d'une modulation du taux de TVA applicable aux différentes familles de presse[9] aurait le mérite, au plan des principes, de « cibler » davantage ce dispositif sur la presse dite « IPG » et, au plan budgétaire, de dégager des ressources nouvelles pour l'Etat, sa mise en œuvre soulèverait des difficultés qui ne peuvent être sous-estimées, ce qui a conduit le groupe de travail à l'écarter.

A. PRESSE EN LIGNE : ABAISSER SANS DELAI LE TAUX DE TVA

1. UNE SITUATION ANORMALE ET PENALISANTE

Alors que les ventes de publications imprimées inscrites en CPPAP sont assujetties au taux de TVA « super réduit » de 2,10 %, les sites de presse en ligne payants sont soumis, pour leurs abonnements ou pour la vente d'articles à l'unité, au taux normal de 19,60 % (20 % à partir de 2014), y compris lorsqu'ils sont reconnus par la CPPAP.

Cette situation représente à la fois un **handicap économique** pour la presse payante en ligne et un **frein à la migration des abonnés « papier » vers les offres numériques,** alors même qu'un certain nombre d'entre eux, pour des raisons de commodité, de changement des usages de lecture, comme par souci du développement durable, souhaiteraient basculer vers le numérique. **Ainsi, pour l'abonnement à un même journal, le papier supporte une TVA à 2,10 % et la tablette une TVA à 19,60 %.**

Cet état de fait constitue une incohérence évidente et pénalisante au regard des mouvements de fond dans lesquels sont engagées toutes les entreprises de presse sur la scène mondiale.

2. UN COÛT BUDGETAIRE MARGINAL

L'étude réalisée par le cabinet Kurt Salmon en février 2012, pour le compte de plusieurs syndicats d'éditeurs, sur l'impact économique de l'application du taux de TVA de la presse imprimée à la presse en ligne indique : « *on peut estimer que le passage à un taux de 2,1 % dès 2012 coûterait la première année* ***environ 5 M€*** *de manque à gagner à l'Etat, mais en contribuant au développement de la filière, cela lui permettrait d'augmenter ses recettes dès 2015 et de limiter ses pertes sur l'ensemble de la période. On constate par ailleurs que, malgré la baisse du taux, l'Etat toucherait dans ces conditions près de 3 fois plus de TVA sur la presse en ligne en 2017 qu'en 2010. Au final, l'extension de la TVA à 2,1 % à la presse en ligne est une mesure qui serait bénéfique à la fois pour les éditeurs et pour l'Etat* ».

[9] Par exemple 2,10 % pour la presse dite « IPG » et 5 % pour la presse dite « non IPG ».

Le coût de cette proposition serait donc **marginal** pour l'Etat[10] alors qu'elle serait structurante pour la presse en ligne.

Le groupe de travail recommande avec insistance que le régime de TVA applicable à la presse en ligne soit révisé sans délai, à l'instar des initiatives prises en 2012 en faveur du livre numérique, pour être harmonisé avec celui de la presse imprimée, afin de favoriser la transition numérique et d'assurer aussi bien la neutralité fiscale que la neutralité des supports. La Commission européenne peut et doit entendre cette demande ; le Gouvernement peut et doit l'adopter sans attendre.

B. PRESSE IMPRIMEE : MAINTENIR UN TAUX UNIFORME DE 2,10 %

Une remise en cause, même partielle, du régime de TVA applicable à la presse papier doit être pesée avec attention dans la mesure où elle pourrait avoir un **caractère irréversible** au regard de la réglementation européenne. Le taux « super réduit » n'est en effet pas prévu en droit communautaire[11] et n'est toléré par la Commission européenne qu'en raison de son caractère « historique ».

Par ailleurs, dans le contexte de crise profonde que connaît la presse, plusieurs arguments importants, et notamment l'**exigence de solidarité** entre les acteurs de la profession, militent pour une préservation de **la neutralité fiscale entre les éditeurs**.

1. UN DISPOSITIF ANCIEN ET LARGEMENT REPANDU EN EUROPE

Exemptée de la taxe sur le chiffre d'affaires créée par la loi du 31 juillet 1920, la presse quotidienne l'a été de la taxe sur la valeur ajoutée dès son instauration en 1954. L'extension du taux de 2,10 % à l'ensemble des publications bénéficiant d'un numéro de commission paritaire a été adoptée par la loi de finances pour 1989[12].

Considérées comme moins intrusives et plus respectueuses de la liberté de la presse et du pluralisme, **les aides indirectes de nature fiscale sont largement répandues chez nos voisins européens**. La presse écrite bénéficie ainsi de taux de TVA réduits ou « super réduits » qui varient entre 0 % (Royaume Uni), 4 % (Espagne), 6 % (Suède) et 7 % (Allemagne). La comparaison des taux de TVA applicables en France sur la vente au numéro, l'abonnement, la publicité et l'impression et ceux applicables dans les autres pays de l'OCDE réalisée par l'Inspection générale des finances dans son rapport précité de 2009[13] fait d'ailleurs ressortir que **la France se situe dans la moyenne** (**cf. annexe II**).

2. LA DIFFICULTE D'ETABLIR DES CRITERES INCONTESTABLES

Afin de respecter l'article 34 de la Constitution, qui réserve à la loi le soin de fixer les règles « *concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions*

[10] Il le serait davantage encore si, aux termes de la réglementation européenne, le taux applicable à la presse en ligne était de 5 % et non de 2,10 %.

[11] Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

[12] L'article 298 *septies* du Code général des impôts (CGI) prévoit : « *A compter du 1er janvier 1989, les ventes, commissions et courtages portant sur les publications (inscrites en CPPAP) sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée au taux de 2,1 % dans les départements de la France métropolitaine et de 1,05 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion* », les autres titres de presse étant au taux normal de 19,6 % (20 % à compter de 2014).

[13] Rapport qui ne proposait pas la modification du dispositif et qui limitait le gain potentiel pour les finances publiques compte tenu de l'effet volume et l'effet prix consécutif au relèvement éventuel du taux.

de toutes natures », la partie législative du code général des impôts (CGI) devrait préciser les familles de presse assujetties aux différents taux.

Or, distinguer d'un côté, les publications qui justifieraient du taux de TVA « super réduit » et de l'autre, celles qui seraient soumises au taux « réduit », serait plus délicat qu'il n'y paraît de prime abord. Si l'on écarte l'hypothèse peu réaliste d'une suppression pure et simple du taux de 2,10 % et d'un relèvement uniforme du taux de TVA pour l'ensemble des titres CPPAP[14], scénario qui, en période de crise profonde, ne ferait qu'amplifier les difficultés de toute la profession, deux options principales peuvent être envisagées.

2.1. Première option : distinguer presse « IPG » et presse « non IPG »

A priori simple, cette option aurait l'inconvénient de créer des **situations peu satisfaisantes en termes de concurrence,** qui ne pourraient que **générer des contentieux.**

L'articulation entre presse dite « IPG » et presse dite « récréative » est devenue au fil des ans complexe : les quotidiens nationaux et régionaux publient ainsi des suppléments à thèmes (féminins, sportifs, TV, etc..) qui sont en concurrence directe avec des magazines sur les mêmes thèmes. Par ailleurs, beaucoup de titres non classés dans la presse d'information politique et générale, en raison des critères règlementaires actuellement appliqués par la CPPAP, publient des articles et enquêtes de qualité.

2.2. Deuxième option : préserver la seule presse « non récréative ».

Sur le plan juridique, cette **hypothèse** soulèverait aussi des **difficultés de mise en œuvre** pour établir une liste objective et incontestable de titres ne relevant pas de la presse dite « non récréative ».

L'inscription en CPPAP donne lieu à un nouvel examen tous les cinq ans et la commission ne serait pas en mesure de procéder au réexamen de l'ensemble des publications concernées à bref délai. Dans l'attente, les services fiscaux devraient procéder à l'appréciation de la qualification des différents titres concernés, sur la base d'une instruction fiscale et d'échanges formels[15] ou informels avec la CPPAP. Les **risques contentieux** seraient de ce fait élevés.

3. PRESERVER LE PRINCIPE DE SOLIDARITE

Dans le contexte d'une forte dégradation de l'économie de la presse (**cf. annexe I**), y compris la presse « non IPG », remettre en cause le régime fiscal dont bénéficient, depuis plus de vingt ans, tous les titres de presse serait d'autant plus délicat que **la solidarité constitue, depuis la loi « Bichet » de 1947, l'un des principes essentiels sur lesquels repose toute la profession.**

S'il a pu être battu en brèche par certains, ce principe revêt une acuité particulière au moment où **la restructuration engagée de la filière de la distribution de la**

---

[14] Une telle mesure irait toutefois dans le sens de la réduction des « niches fiscales » et mettrait fin à une « exception historique » à la directive sur la TVA et représenterait pour l'Etat un gain de l'ordre de 160 M€ si le taux était porté à 5 %.

15 La direction de la législation fiscale pourrait, pour les dossiers les plus délicats, demander à la CPPAP un réexamen anticipé, sur le fondement de l'article 12 du décret n°97-1065 du 20 novembre 1997 relatif à la commission paritaire des publications et agences de presse : « *Les ministres intéressés peuvent saisir la commission paritaire de toute question relative à l'application des textes mentionnés à l'article 7 et lui demander le réexamen du certificat délivré à une publication.[...]* ».

presse exige, plus que jamais, **un effort de mutualisation accrue entre tous les acteurs, qu'ils relèvent de la presse « IPG » ou de la presse « non IPG ».**

Par ailleurs, **une augmentation de la TVA viendrait s'ajouter à une hausse significative des coûts** que connait la filière depuis 2008 : coûts postaux (2008 : indice 100 ; 2013 : indices 118 à 129 selon les catégories de presse) ; coûts de distribution (le barème a augmenté en 2012 de 2,3 % pour les frais de transport et de 1,3 % pour la péréquation soit 3,6%) etc. Ajouter 3 % de taux de TVA, additionnés à une majoration des coûts de distribution, aurait pour effet principal d'augmenter les coûts supportés par les éditeurs et d'altérer davantage encore une rentabilité déjà mise à mal.

Dans un marché en attrition durable et sur lequel la demande est très sensible au prix, il est illusoire d'imaginer que cette majoration pourrait être répercutée telle quelle et de manière uniforme sur les lecteurs par l'ensemble des éditeurs.

4. L'IMPERATIF DE L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE

Enfin, comme le rappelle sans ambiguïté la **circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques**, « *Aucune nouvelle dépense ne pourra être financée par une augmentation de recettes, quel que soit leur affectataire, qu'il s'agisse de l'augmentation de taxes existantes ou de la création de nouvelles taxes. Cette règle s'applique à tous : dépenses de l'Etat, de ses agences et de la sécurité sociale. Elle est indispensable, compte tenu du niveau élevé de nos prélèvements obligatoires et de l'engagement de stabilité fiscale que nous avons pris. De même, la création d'une nouvelle taxe ou* ***l'augmentation d'une taxe existante ne pourra en aucun cas justifier une augmentation de dépense*** ».

Au regard de la situation de crise profonde que traverse la presse écrite, le groupe de travail recommande le maintien d'un régime de TVA uniforme applicable à l'ensemble des éditeurs. Ce maintien constitue une mesure structurelle de soutien indirect à une profession confrontée à de graves difficultés économiques.

Toutefois, en raison du montant élevé de cette « dépense fiscale » pour l'Etat (estimée à 160 M€), ce soutien doit avoir pour corollaire, conformément aux principes posés par la loi Bichet, le maintien et l'expression d'une solidarité sans faille de la profession dans la conduite des réformes structurelles de la filière de la distribution qui sont aujourd'hui engagées. Si cette solidarité et la péréquation qui en découle entre la presse magazine et la presse quotidienne devaient être remises en cause, il n'y aurait alors plus guère de justification à l'attribution d'un taux de TVA réduit à la presse récréative. Une attention particulière devra être portée à l'effectivité de cette solidarité dans les deux ans qui viennent.

De la même façon, si l'évaluation des « niches fiscales » existantes (déduction spéciale des provisions pour investissement : article 39 bis A du CGI ; réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse : article 220 undecies du CGI) ne devait pas faire la démonstration de leur pleine utilisation par les éditeurs de presse et donc de leur utilité effective, l'Etat serait alors fondé à les supprimer.

*

II. FAIRE DU FONDS STRATEGIQUE L'INSTRUMENT CENTRAL

Garant de la cohérence d'interventions aujourd'hui trop fragmentées, **le fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)**, institué par le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012, **doit devenir l'instrument central de la politique de l'Etat en faveur des éditeurs de presse**. Il a vocation à regrouper l'ensemble des aides bénéficiant aux éditeurs et à accompagner, par le biais de conventions globales et pluriannuelles, leurs stratégies globales de changement.

Par ailleurs, l'action du FSDP doit être démultipliée par une **diversification des dispositifs d'accompagnement** des entreprises de presse.

A. AMPLIFIER LES CAPACITES DU FONDS ET RENOVER SA GESTION

Pour lui permettre de remplir pleinement sa mission stratégique au service de la presse et d'exercer un « **effet de levier** » utile et efficace, il est aujourd'hui nécessaire de **revoir la vocation du fonds, son périmètre et sa gouvernance**. Par ailleurs, il est indispensable que les crédits qui lui sont affectés (**33 M€ en 2013**) soient, autant que possible, confortés et qu'ils ne constituent plus la variable d'ajustement usuelle pour financer les mesures de « gel » ou de « surgel » budgétaire[16].

Sauf à remettre en cause la cohérence et les équilibres de l'action publique en faveur de la presse, les mesures de gel doivent s'appliquer aux différentes aides de façon proportionnelle à leur montant pour ne pas pénaliser les dispositifs les plus structurants.

1. UNE VOCATION PRIORITAIRE : INNOVATION ET MUTUALISATION

1.1 En premier lieu, à l'instar des choix qu'il a déjà opérés dans d'autres domaines de l'économie, récemment encore à travers le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), la banque publique d'investissement (BPI) ou les projets d'avenir, l'Etat doit s'attacher à **soutenir en priorité des initiatives de nature à inscrire la presse dans l'univers qui est déjà et sera désormais le sien.**

L'intervention publique doit tout autant viser à encourager la mutation de l'offre existante qu'à faciliter l'arrivée sur le marché de nouveaux entrants, dont la structure encore fragile et la grande vulnérabilité justifient une priorité forte pour les accompagner.

Il faut placer au cœur de l'action publique l'encouragement des producteurs de contenus d'information, qu'il s'agisse d'éditeurs ou d'agences de presse, à faire évoluer leur offre éditoriale et à l'adapter aux nouveaux modes de consommation qu'induisent les mutations technologiques, en particulier parmi les plus jeunes lecteurs, et leur accompagnement dans ce mouvement inéluctable. **Il est de la responsabilité de l'Etat de soutenir, de façon prioritaire, le renouvellement de l'offre et la promotion de nouveaux modèles professionnels.**

[16] Doté en LFI 2012 de 33,8 M€ d'AE et de 38,3 M€ de CP, le fonds stratégique a disposé concrètement en 2012, après application de la réserve de précaution sur le programme 180 et toutes sections confondues, de 24,4 M€ en AE et 28,6 M€ en CP. En LFI 2013, le fonds stratégique a été doté de 33,5 M€ en AE ; après l'application des mesures de « gel » et de « surgel », les crédits disponibles pour l'exercice 2013 ont été ramenés à 21,5 M€, ce qui représente une diminution de 36% par rapport à la LFI 2013 pour le fonds stratégique, contre 9,5% pour l'ensemble du programme 180 « aides à la presse ».

Les orientations proposées par le rapport Cardoso[17] gardent de ce point de vue toute leur pertinence : recentrer l'intervention de l'Etat en direction de véritables stratégies d'investissement ; dynamiser les stratégies commerciales ; encourager les stratégies de diversification plurimédia ; soutenir les laboratoires et incubateurs d'innovation portés par des associations professionnelles afin de pallier les carences du système français en matière de mutualisation des coûts de « R & D » et favoriser la monétisation des contenus en ligne.

La seule mise à jour qui apparaît nécessaire vise à **insister sur l'innovation**, située en aval de la recherche-développement, et qui doit être prise en compte globalement, tant au titre des dépenses d'équipement qu'elle engendre qu'au titre des dépenses d'exploitation qui les accompagnent, pour la formation, les développements informatiques, l'hébergement des données ou la refonte des processus éditoriaux par exemple. De même, l'effort d'innovation faisant appel autant aux compétences disponibles à l'intérieur des entreprises qu'au concours de sous-traitants externes, il faut trouver le moyen, en s'entourant naturellement des précautions nécessaires, d'inclure dans l'assiette éligible aux aides publiques les factures des fournisseurs aussi bien que les dépenses effectuées en interne, dès lors qu'il est prouvé qu'elles concourent à l'innovation.

Quoi qu'il en soit, les mutations que connaît la presse écrite sont d'une telle ampleur que l'adaptation qu'elles exigent du système public d'aide ne peut pas se décréter aisément. Les règles de fonctionnement du nouveau monde digital ne sont écrites nulle part : elles se construisent progressivement, selon un cheminement qui se présente d'abord comme un tâtonnement.

Pour accompagner cette évolution, le fonds devrait à l'avenir recourir à une formule proche de celle des « **appels à projets expérimentaux** » pratiqués dans d'autres secteurs d'intervention de l'Etat (enseignement supérieur, recherche scientifique etc.), **afin de permettre l'émergence de nouveaux modèles dans un univers par nature changeant et incertain**.

1.2. En second lieu, le fonds devrait s'attacher à soutenir, chaque fois que possible, des **projets comportant un effet de mutualisation et d'intérêt général pour la filière**.

Bien que beaucoup ait déjà été accompli ces dernières années, en particulier dans le domaine de l'imprimerie, le processus d'adaptation de la presse aux mutations industrielles et technologiques du temps est loin d'être achevé. C'est pourquoi l'intervention publique doit viser à **favoriser non seulement les projets innovants mais aussi la mutualisation de nature à renforcer la maîtrise des coûts et tout particulièrement les coûts d'impression et de distribution.** Les **projets d'intérêt collectif** ont l'avantage d'accroître les effets d'échelle et les externalités positives dont peut bénéficier toute la profession (coopération entre agences, impression, portage, innovation technologique etc.).

C'est pourquoi l'aide publique doit s'attacher à **privilégier des projets conformes à l'intérêt général** de toute la profession : c'est une **approche mutualisante** qu'il convient de privilégier, de soutien à des projets collectifs, d'appui à des investissements susceptibles de conforter la filière dans son ensemble.

[17] Rapport de M. Aldo Cardoso sur *« La gouvernance des aides publiques à la presse »* - Septembre 2010.

1.3. En troisième lieu, et pour tirer les conséquences de la double priorité à accorder à l'innovation et à la mutualisation, **la doctrine d'emploi des crédits du fonds stratégique doit évoluer** lorsqu'il est sollicité pour participer au **financement de capacités d'impression supplémentaires**.

Ainsi, le plafond des aides accordées aux projets d'investissement dans des rotatives offset qui sont présentés par un éditeur isolé doit connaître une **diminution progressive**, programmée sur plusieurs années. De même, les aides destinées au financement de matériels dont l'obsolescence risque d'être rapide doivent être limitées ou évitées.

A l'inverse, les projets mutualisés, surtout s'ils visent le développement de **capacités d'impression numériques** légères, réparties au plus près des lieux de diffusion et de distribution, justifient un soutien public croissant au titre du fonds stratégique.

1.4. En quatrième lieu, compte tenu de la transition numérique en cours, **le fonds ne doit plus soutenir l'exportation papier** telle qu'elle était assurée par le fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger devenu section 3 du fonds stratégique.

Si une telle action devait être poursuivie par l'Etat, pour des motifs tenant au rayonnement de la France ou à la francophonie, elle devrait trouver une traduction budgétaire spécifique dans les programmes *ad hoc* des ministères de la culture ou des affaires étrangères.

1.5. En cinquième lieu, il convient de réfléchir à des formes innovantes d'action en faveur de l'élargissement des publics. Les expériences récentes ont montré les effets d'aubaine ou de détournement de ces aides en faveur de publics auxquels elles n'étaient pas destinées. Des appels à projet permettront de répondre à ce besoin d'innovation.

Le groupe de travail recommande de privilégier, à partir d'appels à projet, le soutien par le fonds stratégique d'actions menées en faveur de l'élargissement du lectorat, notamment au sein de la jeunesse, urgence structurante pour toute la profession. Ces initiatives mériteraient d'être complétées par des actions conjointes des ministères de la culture et de l'éducation nationale pour favoriser l'apprentissage et le développement de la lecture de la presse.

2. ELARGIR LE PERIMETRE DU FONDS

Dans un souci de cohérence, de simplification et de rationalisation accrue des interventions de l'Etat, il apparaît également indispensable d'**élargir le périmètre d'intervention du fonds pour qu'il dispose d'une « masse critique » et d'une « force de frappe » suffisantes.** Aussi est-il proposé de lui rattacher à l'avenir les aides suivantes.

2.1. Les aides dites « au pluralisme » (12 M€ en 2013)

Ces aides comprennent trois dispositifs d'intervention en faveur des titres nationaux, régionaux et locaux d'information politique et générale, bénéficiant d'un faible niveau de revenus publicitaires ou liés aux petites annonces.

Le soutien accordé par l'Etat à ces titres devrait s'inscrire, sans être remis 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.

2.2. Les aides à la modernisation sociale (19,7 M€ en 2013)

Ces aides correspondent à la participation de l'État au coût des départs anticipés de personnels œuvrant pour la presse quotidienne nationale et la presse quotidienne en régions.

Elles ont leur place au sein du fonds stratégique dans la mesure où elles sont la conséquence d'opérations de mutations industrielles dans le secteur de l'imprimerie, même si, dans l'immédiat, elles ne laisseront aucune marge d'appréciation aux gestionnaires du fonds. Le nombre d'allocataires (estimés dans la loi de finances pour 2013 à 238 pour la presse quotidienne nationale et 653 pour la presse quotidienne en régions) ne devrait en effet décroître fortement qu'à compter de 2017.

En outre, le groupe de travail recommande que d'autres catégories d'aides, dispersées sur plusieurs objectifs, soient intégrées dans le fonds stratégique. Il ne s'agit pas d'aides bénéficiant directement à des entreprises de presse mais d'aides aux circuits de diffusion et de distribution de la presse qui, pour certaines d'entre elles au moins, transitent par les entreprises de presse. Par nature, ces aides ont donc une **dimension d'intérêt collectif, y compris pour les éditeurs**.

2.3. Les aides à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale (18,9 M€ en 2013)

Dans le cadre du plan de restructuration de Presstalis, l'État a décidé d'augmenter l'**aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale (18,9 M€ en 2013)**.

Compte tenu des engagements pris par l'Etat sur ce dossier, le groupe de travail ne propose pas de mesure particulière sur ce dispositif d'aide, qui devra toutefois être reconsidéré au terme des opérations de restructuration en cours. Néanmoins, ces aides, qui transitent par les quotidiens, devraient être prises en compte dans le cadre des relations conventionnelles entre l'Etat et les éditeurs. A ce titre, elles ont vocation à rejoindre le fonds.

2.4. Les aides au portage (37,6 M€ en 2013), hors exonération des charges sociales patronales pour les porteurs de presse (16,9 M€ en 2013)

S'il apparaît souhaitable de réformer l'aide au portage (voir III-D), celle-ci devrait aussi rejoindre le fonds stratégique, tant ce mode de diffusion est structurant pour l'ensemble du secteur et représente des sommes souvent importantes pour les éditeurs concernés.

2.5. La réduction du tarif SNCF (4,5 M€ en 2013)

Même si elle est en forte décroissance, cette aide, qui bénéficie pour l'essentiel à un titre de la presse quotidienne nationale, n'a aucun effet incitatif. Elle génère un fort d'effet d'aubaine.

C'est pourquoi il est suggéré d'y mettre fin et de reverser les crédits correspondants au sein du fonds stratégique pour le développement de la presse.

2.6. Les aides à la modernisation de la diffusion (4 M€ en 2013)

L'État a institué, à partir de 2004, une aide à la modernisation de la diffusion (informatisation, équipement mobilier) qui a bénéficié de crédits en hausse à partir de 2009, les dépenses annuelles se situant désormais autour de 4 M€. Il est proposé de les intégrer dans le périmètre du fonds.

L'incorporation dans le fonds de ces six aides aujourd'hui dispersées lui permettrait de devenir progressivement l'instrument d'une véritable politique stratégique de soutien de l'Etat au secteur de la presse, évitant les doublons, limitant les effets pervers, apportant plus de transparence, et déclinant, à travers des conventions élargies avec les éditeurs, une politique globale de la filière de l'information, depuis le travail des rédactions jusqu'à la distribution physique ou numérique des journaux. Le total des aides ainsi gérées par le fonds avoisinant les 130 M€ (avant gel), celui-ci disposerait d'une capacité d'intervention significative.

3. MODIFIER LA GESTION DU FONDS

L'importance accrue à accorder à l'innovation doit conduire à une extension des missions du **comité d'orientation du fonds stratégique**. Pour jouer pleinement son rôle, il faut qu'il puisse s'appuyer sur une connaissance à jour de l'état de l'art, qui est, on le sait, en évolution permanente. Il a d'ailleurs de fait, pour fixer sa doctrine, déjà commencé à s'interroger sur les changements majeurs qui affectent l'environnement des entreprises de presse et qui ont des conséquences pour elles.

En lui confiant, en plus de sa tâche d'examen des dossiers, **une mission officielle de veille technologique, économique**, réglementaire, il deviendrait une sorte de **« club des innovateurs »** au sein et aux marges de la profession. Cette dernière aurait beaucoup à gagner à disposer d'un tel observatoire des nouveautés de tous ordres, qui, en France comme à l'étranger, affecte jour après jour l'écosystème de la presse écrite.

Concrètement, la fonction de veille s'exercerait à travers un travail de documentation et d'étude partagé avec les éditeurs, une mise en réseau des experts les plus avertis, des conférences de vulgarisation, des actions de formation continue. Elle supposerait d'**élargir la composition du comité d'orientation du fonds en faisant appel à des experts, technologues et économistes,** venant par exemple de l'université et des organismes de recherche, de l'Institut Mines Télécom ou du monde de l'entreprise en général.

C'est à un tel comité d'orientation, aux missions réévaluées et à la capacité d'expertise renforcée, qu'il appartiendrait d'encadrer les appels à projets expérimentaux : le comité choisirait les thèmes directeurs, mettrait au point les cahiers des charges, en sélectionnerait les bénéficiaires, procéderait aux évaluations et diffuserait les résultats des expériences qu'il aurait accompagnées. Il pourrait, comme le fait l'ANR, lancer aussi des « appels à projet blancs », non définis *a priori*, et permettant que des idées innovantes auxquelles le comité n'avait pas nécessairement pensé, puissent trouver un appui.

Par ailleurs, le comité d'orientation du fonds stratégique continuerait à jouer le rôle de **comité d'examen pour les demandes d'aide adressées au fonds**. Pour des raisons d'efficacité pratique, **deux commissions d'instruction** pourraient être créées, une commission « innovation » et une commission « distribution ». La première reprendrait les compétences des trois sections actuelles du fonds, la deuxième se

concentrerait sur les dossiers d'aide relatifs à la distribution et à la diffusion de la presse papier, soit pour les expertiser, soit pour en mesurer le coût et les effets.

A ce propos, le groupe de travail tient à souligner combien le **regroupement des trois sections actuelles** apparaît indispensable. Créé par le décret précité du 13 avril 2012, le FSDP résulte en principe de la fusion de trois fonds antérieurs : le fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne ou assimilée d'information politique (« FDM », créé en 1999), le fonds d'aide au développement de la presse en ligne (« SPEL », créé en 2009) et le fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger (créé en 2004). Mais en pratique la fusion est loin d'être complète puisque le nouveau fonds est doté de trois sections qui prolongent *de facto* les dispositifs antérieurs. Le comité d'orientation issu du décret d'avril 2012 est ainsi structuré en trois formations distinctes correspondant à chacune de ces sections, qui délibèrent séparément.

A l'expérience, la distinction entre une section centrée sur les aides à la presse imprimée et une autre centrée sur la presse en ligne, tandis qu'une troisième s'occupe de l'élargissement du lectorat, ne fait guère de sens, tant les mutations de la presse méritent d'être prises en compte dans leur globalité.

Le groupe de travail recommande de faire du fonds stratégique pour le développement de la presse l'instrument central de la politique de l'Etat en faveur des éditeurs.

Par souci de cohérence, de simplification et de rationalisation, il propose d'étendre son périmètre aux « aides aux pluralisme », aux « aides à la modernisation sociale », aux « aides à la modernisation de la distribution de la PQN », aux « aides à la modernisation de la diffusion » et à l'« aide au portage ».

Il est proposé d'ouvrir le comité d'orientation du fonds à des experts extérieurs à l'administration et à la profession, capables d'apporter des éclairages sur les enjeux technologiques et économiques et de contribuer à une mission nouvelle de veille. Pour examiner les dossiers de demande d'aide, deux commissions d'instruction seraient créées au sein du comité d'orientation : une commission « innovation » regroupant les trois sections actuelles, et une commission « distribution » qui interviendrait dans le nouveau champ de compétence du fonds.

Le groupe de travail recommande enfin un plafonnement du montant total des aides que l'Etat accorde à chaque titre suivant des modalités à définir (en référence, par exemple, à un pourcentage du prix au numéro vendu) : l'examen du montant annuel de l'ensemble des concours accordés, par titre et par exemplaire vendu, récemment publié par la Cour des comptes, révèle en effet un certain déséquilibre qui justifierait une adaptation du dispositif actuel.

B. DEMULTIPLIER L'ACTION DU FONDS STRATEGIQUE

Mais au-delà d'une réforme du fond stratégique, il est indispensable, pour démultiplier son action, de tirer le meilleur parti des dispositifs d'accompagnement existants. **Malgré leurs spécificités, les entreprises de presse sont aussi des entreprises comme les autres : elles doivent pouvoir accéder aux différents dispositifs en vigueur.**

1. MOBILISER LES AIDES A VOCATION GENERALISTE

Les éditeurs de presse sont d'abord susceptibles de bénéficier d'aides nombreuses de droit commun, destinées à favoriser l'innovation.

Il en va ainsi des dispositifs fiscaux comme **le crédit d'impôt compétitivité emploi** (CICE) et, pour les PME, le **crédit d'impôt innovation** (CII) ou le **statut de jeune entreprise innovante** (JEI).

De même, les entreprises de presse sont éligibles, comme les autres, à la panoplie des aides offertes par **OSEO**, qu'il s'agisse de subventions, d'avances remboursables, de prêts ou de garanties.

Il appartient à la DGMIC de vérifier la bonne connaissance par les entreprises de presse des aides publiques à vocation généraliste et de diffuser l'information qui leur manque, au moyen par exemple d'un vade-mecum ciblé et régulièrement mis à jour. Il convient aussi qu'elle agisse pour que ces entreprises aient un accès effectif à ces aides, en suscitant les adaptations qui peuvent, le cas échéant, s'avérer nécessaires dans les dispositifs proposés.

Il appartient enfin à la DGMIC de sensibiliser les établissements et commissions qui gèrent ces aides publiques à vocation généraliste à la possibilité de soutenir des entreprises de presse, même si des aides spécifiques existent par ailleurs.

2. OFFRIR DE NOUVEAUX OUTILS SPECIFIQUES

Il a été question plus haut **d'appels à projets expérimentaux** qui pourraient être lancés dans le cadre du fonds stratégique pour le développement de la presse. Il y aurait là un instrument intéressant, peu coûteux et à fort effet de levier.

Sur quelques thématiques soigneusement sélectionnées, comme les **plateformes numériques payantes,** les **systèmes de gestion de contenu** (CMS), la **monétique en ligne** ou les **systèmes de gestion de la publicité**, ainsi éventuellement que sur des projets « blancs », le comité d'orientation du fonds stratégique dégagerait des budgets, diffuserait des cahiers des charges et sélectionnerait pour chaque thématique une équipe porteuse d'un projet mutualisé particulièrement prometteur. Ce projet serait accompagné par les crédits du fonds et son évaluation serait rendue publique, de manière à ce que les leçons puissent en être tirées par l'ensemble de la profession.

La structuration de la profession autour de projets d'intérêt commun à fort contenu en matière d'innovation de ce type pourrait aussi conduire, le cas échéant, à une intervention de la Banque publique d'investissement.

Afin de compléter les subventions, des prêts et/ou avances remboursables sont des solutions intéressantes. L'accès aux aides de l'**Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles** (IFCIC) devrait être significativement élargi, y compris au bénéfice des **diffuseurs de presse**.

L'**IFCIC** offre dès à présent sa **garantie financière**, dans la limite de 70 % du crédit bancaire obtenu par l'entreprise, ainsi que son expertise, aux établissements de crédit qui apportent leur concours au financement de certains éditeurs de presse (entreprises éditrices d'une publication quotidienne ou assimilée d'information politique et générale, agences de presse, éditeurs de presse culturelle).

S'agissant des garanties, le bénéfice du taux de 70 % pourrait être étendu à toutes les familles de presse éligibles aux sections du fonds stratégique pour le développement de la presse. **S'agissant des avances remboursables**, il pourrait être demandé à la **Banque publique d'investissement** (BPI), actionnaire à plus de 30 % de l'IFCIC, ou encore au **Fonds national pour la société numérique** (FSN) logé à la Caisse des dépôts et piloté par le Commissariat général à l'investissement (CGI), d'abonder le fonds dédié, ce qui augmenterait sa capacité d'intervention.

Le groupe de travail recommande de faciliter l'accès des éditeurs de presse aux dispositifs d'aides publiques à l'innovation en général (OSEO, CICE, CII, JEI, BPI).

Il préconise également de développer un nombre limité d'outils spécifiques, en lançant par exemple des appels à projets expérimentaux dans le cadre du fonds stratégique ou en augmentant les possibilités d'intervention de l'IFCIC en faveur des éditeurs comme des diffuseurs.

*

III. RATIONALISER LES AIDES A LA DISTRIBUTION ET A LA DIFFUSION

Si les restructurations industrielles ont largement dominé les problématiques auxquelles a été confrontée la presse pendant de nombreuses années et si la diversification vers le numérique des modes de production de l'information doit être encouragée et accompagnée, la question de la distribution et de la diffusion constitue aujourd'hui **un autre enjeu central**. Relever ce défi suppose d'une part, que puisse être menée à bien **la difficile refonte qui a été engagée de l'ensemble de la filière de la distribution, afin de la rendre plus efficace et surtout moins coûteuse et d'autre part, de remettre en cohérence les différents mécanismes d'intervention de l'Etat dans le domaine de la distribution et de la diffusion.**

A. MENER A BIEN LA RESTRUCTURATION DE LA DISTRIBUTION

Même si la question n'entrait pas dans le périmètre de la mission, le groupe de travail considère qu'il est **absolument prioritaire de mener à son terme la réorganisation de l'ensemble de la filière de la distribution afin d'alléger les coûts qui pénalisent tous les acteurs.**

1. DEVELOPPER UNE APPROCHE GLOBALE DE LA FILIERE

Au-delà des opérations de restructuration déjà engagées, la réflexion sur l'organisation de la filière de la distribution devrait impérativement se poursuivre avec tous les acteurs concernés, au premier chef Presstalis et les MLP mais aussi La Poste.

Il est de l'intérêt général de **rechercher une mutualisation accrue** des différents réseaux afin de réduire les coûts, à tous les échelons de la distribution, en évitant des redondances inutiles. **Si les vertus de la concurrence ne sauraient être contestées, celle-ci doit demeurer loyale, s'exercer à armes égales et ne pas nuire à l'ensemble de la profession.**

A cet égard, l'engagement d'une réflexion plus globale sur les processus de fabrication et de distribution de la presse mériterait aujourd'hui considération.

2. UNIFIER LA REGULATION SECTORIELLE

A l'occasion des auditions qu'il a conduites, le groupe de travail a relevé que de nombreux éditeurs demandent que soit renforcée **la régulation sectorielle,** telle qu'elle a été définie par la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011**.** Ces éditeurs suggèrent qu'elle soit unifiée pour la rendre plus puissante et plus efficace.

Dans la lignée de la réflexion initiée lors des Etats généraux de la presse écrite en 2008 et poursuivie par le rapport de M. Bruno Lasserre[18], la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse a modifié l'architecture de la régulation du secteur.

Celle-ci repose désormais sur **deux acteurs**, aux fonctionnement, rôle et missions définis par la loi : d'une part, le **Conseil supérieur des messageries de presse** (CSMP), personne morale de droit privé, qui dispose de pouvoirs étendus pour prendre des décisions de portée générale favorisant le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau ; d'autre part, l'**Autorité de régulation de la distribution de la presse**, autorité administrative indépendante, composée de trois

[18] *« Propositions pour une réforme du Conseil supérieur des messageries de presse », juillet 2009.*

membres, qui a vocation à arbitrer les différends susceptibles d'apparaître dans cette filière et de rendre exécutoires les décisions prises par le CSMP.

Ce nouveau schéma a permis, depuis novembre 2011, la mise en œuvre de plusieurs décisions majeures pour le secteur : fixation des conditions de rémunération des agents de la presse, adoption du schéma directeur des dépositaires centraux de presse pour la période 2012-2015, assortiment ou encore mise en place d'une nouvelle unité de rémunération de la mission « Logistique-Transports » des dépositaires de presse etc.

Bien que la question n'entre pas dans le champ de sa mission, le groupe de travail relève que de nombreux éditeurs plaident pour une simplification et une unification des structures chargées de la régulation de la distribution. Si le système actuel a permis d'engager et de mener à bien plusieurs dossiers majeurs pour la filière, chaque institution remplissant son rôle en toute indépendance, il demeure perfectible.

B. RECONSIDERER LA SITUATION DES DIFFUSEURS

Le réseau des diffuseurs de presse souffre en France de deux handicaps : un faible maillage du territoire par rapport à des pays tels que l'Allemagne et le Royaume-Uni[19] et **un niveau anormalement bas de rémunération des distributeurs**.

Bien que les diffuseurs de presse, notamment les kiosquiers, constituent la cheville ouvrière de la diffusion de la presse sans lesquels rien n'est possible, **le « niveau 3 », trop longtemps délaissé, doit être au centre d'une politique de distribution renouvelée**. **La rémunération des diffuseurs devra impérativement être revue à la hausse** au cours des années à venir : le nécessaire recentrage des « niveaux 1 et 2 » de la filière de la distribution doit bénéficier en priorité aux acteurs du « niveau 3 ».

Il est essentiel que les **collectivités locales** prennent la mesure des enjeux présents. Elles devront être encouragées, chaque fois qu'elles le jugeront possible, à faire usage de la faculté qui leur est offerte d'exonérer les diffuseurs de tout ou partie de la contribution économique territoriale et de les accompagner dans leur action.

1. UNE QUESTION CENTRALE : LA REMUNERATION DES DIFFUSEURS

Aux termes de la loi de 2011, il appartient au CSMP et à l'ARDP de déterminer « *les conditions et les moyens propres à garantir une distribution optimale de la presse d'information politique et générale* » et de fixer « *les règles d'organisation et les missions du réseau des dépositaires centraux de presse et des diffuseurs de presse répondant à l'efficience économique et à l'efficacité commerciale* » et « *les conditions de rémunération des agents de la vente de presse, après consultation de leurs organisations professionnelles*.»

Plusieurs chantiers ont été engagés qui portent en particulier sur : les critères d'accès aux conditions de distribution « presse » des messageries de presse et à la régulation des titres et produits distribués par les messageries de presse dans le cadre du contrat de mandat ; les conditions de règlement par les diffuseurs de presse des fournitures distribuées par les messageries de presse dans le cadre du contrat de mandat ; la rémunération des agents de la vente de presse en cas de baisse

[19] Selon les estimations, on compte un point de vente pour 2 000 habitants en France, contre un peu plus de 1 000 au Royaume-Uni et 700 en Allemagne.

promotionnelle du prix de référence d'une parution d'un titre ; ou encore la régulation des quantités distribuées.

Néanmoins, la révision des conditions de rémunération du niveau 3 ne fait pas partie à ce stade de ces chantiers, alors même que celles des niveaux 1 et 2 ont été partiellement réformées et que le niveau des commissions des diffuseurs demeure largement insuffisant[20]. L'augmentation de la rémunération du niveau 3 pourrait concerner de façon prioritaire les diffuseurs spécialistes, pour qui la vente de la presse constitue, indépendamment de son volume, une activité majeure au sein du chiffre d'affaires de leur point de vente.

Le groupe de travail insiste pour que les mesures de soutien aux diffuseurs auxquelles travaillent le CSMP et l'ARDP puissent recevoir une traduction concrète en 2013. Il invite en outre ces autorités de régulation à se saisir sans tarder de la question de la réévaluation des commissions de rémunération des diffuseurs de presse, en particulier s'agissant des spécialistes.

2. PRESERVER ET ADAPTER L'AIDE A LA MODERNISATION

Afin de soutenir les diffuseurs, l'État a institué, à partir de 2004, une **aide à la modernisation** (informatisation, équipement mobilier) qui a bénéficié de crédits en hausse à partir de 2009, les dépenses annuelles se situant désormais autour de 4 M€.

Le groupe de travail suggère que le dispositif de soutien mis en place par l'Etat en faveur des points de vente (4 M€ en 2013) soit conservé et fasse l'objet d'une évaluation indépendante afin de mieux les ajuster aux besoins de la profession.

C. REFORMER L'AIDE AU PORTAGE

Alors que les abonnements constituent un enjeu crucial pour les entreprises de presse, le portage est l'instrument naturel d'un meilleur service. **Le basculement vers le portage constitue l'un des changements majeurs à réussir, au même titre que la mutualisation ou la mutation numérique.**

1. UN BILAN DECEVANT

Après trois années de soutien massif au développement de ce mode de diffusion, les données définitives de l'année 2011 traduisent une légère baisse du développement du portage, qui s'explique par la disparition de deux quotidiens nationaux d'IPG (*France Soir* et *la Tribune*) : le nombre total d'exemplaires portés a ainsi diminué de 1,25 % entre 2010 et 2011, contre une augmentation de 3 % entre 2009 et 2010.

Si l'on observe une croissance continue du poids relatif du portage dans les abonnements, les données disponibles attestent d'une **progression relativement limitée de la place du portage par rapport aux autres modes de diffusion et, en tout état de cause, très inférieure à celle des crédits alloués au fonds d'aide au portage depuis 2009**. Elles témoignent d'un **effet insuffisamment incitatif** qui doit conduire l'Etat à corriger les paramètres d'un dispositif de soutien devenu en réalité plus une aide à l'exploitation qu'une aide au portage *stricto sensu*.

Comme l'avait déjà relevé le **rapport de M. Michel Françaix**, l'évaluation à laquelle a procédé le **cabinet Arthur D. Little** confirme le **caractère inadapté de la**

20 En moyenne, selon les estimations, la commission du N3 en France est de 17 %, soit l'une des plus faibles d'Europe occidentale : elle est par exemple de 21 % à 26 % au Royaume-Uni et de 20 % à 25 % en Espagne.

politique conduite par l'Etat qui n'a pas eu les effets escomptés. L'aide massive de l'Etat (environ 70 M€ par an sur trois ans) a permis de renforcer marginalement plusieurs tendances existantes : le développement des volumes portés, le développement du nombre de communes desservies et le multi-titre. Hormis pour la PQN, elle n'a pas eu l'effet de développement attendu. Par ailleurs, elle n'a pas suffisamment pris en compte la **situation sociale** des vendeurs colporteurs de presse, particulièrement fragilisée dans la période actuelle.

2. AJUSTER LES MODALITES DE L'AIDE

Dans le prolongement de la mission d'évaluation de l'aide au portage, le groupe de travail estime qu'il serait nécessaire de revoir le montant et les modalités d'attribution de l'aide au portage. Le nouveau dispositif devrait respecter **deux orientations principales**.

2.1. ENCOURAGER LE « FLUX » ET LE PORTAGE « MULTI TITRES »

Alors que la mutualisation entre les différentes familles de presse est un enjeu central pour l'ensemble de la filière, il est essentiel que le soutien que l'Etat permette un véritable développement du portage « multi titres ».

Le groupe de travail recommande de réformer le dispositif d'aide au portage afin de le rendre plus incitatif. Pour encourager le développement du portage « multi-titres » et développer les logiques de filière et de mutualisation, il suggère la mise en place d'une bonification particulière et l'extension à la presse magazine de l'exonération des charges patronales pour les porteurs de presse. Le nouveau dispositif pourrait également prendre en compte un critère de densité, afin d'accorder un soutien accru au portage dans les zones moins denses.

L'aide au portage réformée devra reposer sur des objectifs et des indicateurs précis et faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation annuels afin de s'assurer de son efficacité.

Pour mettre au point ces nouvelles modalités, une mission d'expertise rapide pourrait être conduite par la DGMIC.

2.2. REVOIR LA SITUATION DES PORTEURS DE PRESSE

A l'occasion des auditions auxquelles il a procédé, et comme le confirme l'évaluation précitée du cabinet Arthur D. Little, le groupe de travail a pu prendre la mesure de la situation sociale inacceptable des vendeurs colporteurs de presse alors même que l'Etat accordait au portage des aides croissantes.

Le groupe de travail recommande que l'exonération des charges sociales patronales pour les porteurs de presse (pour un coût budgétaire estimé à 16,9 M€ en 2013) s'accompagne à l'avenir de contreparties pour les intéressés, notamment en matière de rémunération.

Au regard de l'importance du soutien que l'Etat accorde au portage, la situation sociale des porteurs doit trouver une réponse adaptée. Le dispositif actuel n'a pas suffisamment intégré le volet social en favorisant notamment le statut le plus précaire de vendeur colporteur de presse.

D. CIBLER DAVANTAGE L'AIDE AU TRANSPORT POSTAL

L'aide au transport postal (**249 M€ en 2013**[21]) correspond à la compensation financière par l'Etat des surcoûts engendrés pour La Poste par la mission de service public de transport postal de la presse[22]. Cette aide, qui est versée directement à La Poste, bénéficie de manière indirecte aux éditeurs de presse. Selon les estimations faites par la DGMIC, **elle bénéficierait à la presse dite « IPG » à hauteur de 45 % du montant de l'aide.**

L'accord conclu le 23 juillet 2008 entre l'Etat, les représentants unanimes des éditeurs et La Poste précise les conditions de prise en charge, de transport et de distribution de la presse par La Poste du 1er janvier 2009 au **31 décembre 2015**. Il arrive donc prochainement à échéance, **étape qu'il convient dès à présent d'éclairer et d'anticiper**.

1. MENER A SON TERME L'ACCORD « SCHWARTZ »

Aux termes de cet accord de longue durée (7 ans), chacune des parties a pris des engagements et consenti des efforts importants : augmentations tarifaires significatives pour les éditeurs, différenciées selon les catégories de presse, avec un « ciblage » croissant de sorte que les tarifs « IPG » augmentent moins vite que ceux de la presse « non IPG » (presse « non IPG » : + 5 % en 2013, + 5 % en 2014, + 5 % en 2015 ; presse « IPG » : + 3,5 % en 2013, + 3,5 % en 2014, + 3,5 % en 2015) ; efforts importants de modernisation et de productivité pour La Poste ; concours financier élevé mais décroissant pour l'Etat (242 M€ en 2009 ; 180 M€ en 2015). Dès lors que l'accord est intégralement appliqué, il dispose que la question du déficit sera alors considérée comme « *réputée réglée* ».

L'application des augmentations tarifaires prévues par l'« accord Schwartz » est une condition clé du ciblage des aides publiques vers les titres qui en ont vraiment besoin et qui répondent à l'enjeu premier qu'est le soutien de la démocratie et du pluralisme. Elle constitue aussi une donnée importante d'un arbitrage croissant des acteurs en faveur du portage.

Le groupe de travail recommande de poursuivre la mise en œuvre de l'accord « Schwartz ». Il estime en revanche que l'aide de l'Etat à La Poste ne saurait être exonérée des mesures de « gel budgétaire » : les aides au transport postal doivent se voir appliquer, comme c'est désormais le cas en 2013, les mesures de gel à due proportion de son poids dans le total des aides à la presse.

2. METTRE UN TERME A LA COMPENSATION DU MORATOIRE

Le groupe de travail observe que le « moratoire » intervenu en 2009, afin de retarder l'effet des hausses des tarifs postaux (gel des augmentations alors prévues, soit + 3 % pour la presse « non IPG » et + 2 % pour la presse « IPG »), s'est traduit par un surcoût budgétaire massif pour l'Etat (32 M€ en 2013 ; 32,5 M€ en 2014 ; 33 M€ en 2015).

Le « moratoire » a ainsi pour conséquence de faire dévier de façon majeure la trajectoire de réduction de la contribution de l'Etat à La Poste telle qu'elle a été fixée par

[21] Source DGMIC. Ce chiffre inclut les effets du « moratoire » (32 M€ en 2013)

[22] Loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service postal. Articles D18 et D28 du code des postes et des communications électroniques.

l'accord « Schwartz » et de la porter au total à : 249 M€ en 2013 ; 232,5 M€ en 2014 ; 213 M€ en 2015.

Le groupe de travail observe par ailleurs que l'évolution de la situation des finances publiques et l'extension à La Poste du bénéfice du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) constituent des faits nouveaux de nature à soulager la pression économique qui pèse sur l'entreprise.

Compte tenu des augmentations tarifaires prévues jusqu'au 31 décembre 2015, des contraintes budgétaires qui pèsent sur l'Etat et de l'extension à La Poste du bénéfice du CICE, le groupe de travail propose de mettre un terme, à compter de 2014, à la compensation budgétaire par l'Etat du moratoire décidé en 2009.

3. NORMALISER LA RELATION COMMERCIALE « PRESSE-POSTE »

Au terme de l'accord et de la trajectoire de rééquilibrage tarifaire qu'il prévoit, une relation commerciale « normale », **sans négociation d'un nouvel accord tripartite**, devra s'établir entre La Poste et les éditeurs de presse.

Cela implique notamment un débat apaisé au sujet des comparaisons européennes de tarification, une incitation à la substitution du portage au postage lorsque c'est possible et une attention renforcée à la trajectoire des tarifs applicables à la presse « IPG » dont on a souligné plus haut l'extrême fragilité.

La qualité et la confiance de cette relation méritent d'être renforcées. L'établissement d'un parangonnage européen, tout comme les principes fondant **la comptabilité analytique de La Poste**, ont pu faire l'objet de débats entre La Poste et les éditeurs. Pour apaiser la tension qui a pu en résulter**, le groupe de travail suggère d'apporter à cette question une réponse technique et incontestable**.

Par ailleurs, le groupe a relevé que l'un des effets des aides massives au transport postal a été de **réduire le développement du portage**. Il estime qu'il conviendrait aujourd'hui de retrouver une forme de « vérité des prix » permettant de **mettre fin à cet effet « désincitatif » à la substitution, quand elle est possible et souhaitable, du portage au postage.**

Toutefois, même dans l'hypothèse d'un développement significatif du portage, le postage restera durablement indispensable notamment dans les zones peu denses. C'est pourquoi le constat des hausses tarifaires importantes qui seront intervenues entre 2008 et 2015 ne peut que conduire à **préconiser pour l'avenir des hausses modérées pour la presse « IPG » et la presse spécialisée**.

Le transport et la distribution des journaux et revues périodiques par voie postale constituent une **mission de service public** répondant à un objectif d'intérêt général dont la finalité consiste, aux termes des articles L. 4 et R. 1-1-17 du code des postes et des communications électroniques, à « *favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale* ». Au regard de cette mission, l'Etat exerce des prérogatives importantes qui s'expriment en particulier à travers le contrat d'entreprise conclu avec La Poste, l'homologation des tarifs et le versement de contributions financières. Il devra à l'avenir continuer d'exercer pleinement ces prérogatives.

Le groupe de travail recommande que l'Etat, au terme de l'accord tripartite, exerce ses prérogatives et veille à ce que les tarifs acquittés par les éditeurs de la presse « IPG » et de la presse spécialisée évoluent, après les augmentations intervenues au cours de la période 2008-2015, de façon modérée (autour de l'inflation).

4. POURSUIVRE LES EFFORTS DE REDUCTION DES COÛTS

Dans la continuité des efforts engagés depuis 2008 et quelles que soient les évolutions que pourrait connaître son système réglementaire de comptabilité analytique, La Poste devra poursuivre, de façon régulière, les actions entreprises pour accentuer, comme elle le propose, ses actions d'optimisation, de productivité et d'économies de manière à permettre une réduction nette des coûts complets attribuables à la presse.

Les éditeurs de presse, notamment les éditeurs de presse magazine, devront également contribuer, comme ils le proposent, à une rationalisation de leur distribution par voie postale, notamment quant à la périodicité, afin de participer à l'allègement des charges.

Dans cette perspective, et dans le cadre des efforts de maîtrise des déficits publics, l'Etat poursuivra le mouvement de réduction annuelle de sa contribution à La Poste.

Le groupe de travail recommande que le contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste réaffirme la mission de service public du transport postal de la presse, en particulier de la presse d'information politique et générale.

Dans ce cadre, les efforts de modernisation et de productivité engagés par La Poste devront être poursuivis, en dialogue avec les éditeurs de presse, de même que le mouvement de réduction progressive de la contribution annuelle de l'Etat à La Poste amorcée depuis 2008. Le processus d'un ciblage accru de l'aide au transport postal au bénéficie de la presse « IPG » et de la presse spécialisée doit être poursuivi.

*

IV. AFFERMIR LA GOUVERNANCE

La politique publique d'aide à la presse a sans doute trop longtemps échappé à certaines des exigences applicables à l'action de l'Etat.

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 a apporté des modifications importantes au pilotage de la politique de l'Etat en faveur de la presse comme à la gouvernance du système d'aide.

Il importe désormais de faire vivre, de manière effective, l'ensemble des principes et des dispositions en question afin de renforcer le pilotage de la politique de l'Etat et de rénover la gouvernance du système d'aide à la presse. A cet égard, le groupe de travail formule **trois recommandations prioritaires**.

A. ETENDRE LA CONTRACTUALISATION

Comme le soulignait déjà le rapport Cardoso en septembre 2010, l'effet de levier des interventions publiques doit être renforcé par la généralisation du **conventionnement** et une **conditionnalité** accrue des soutiens accordés, afin d'accompagner utilement et surtout efficacement les entreprises de presse dans leurs démarches pour s'adapter à leur nouvel environnement. L'action publique doit se concentrer sur les domaines où l'**effet de levier** qu'elle produit est le plus puissant et donc rechercher les plus forts effets d'entraînement.

La logique de **contractualisation entre l'Etat et chaque bénéficiaire des aides publiques** doit permettre d'identifier des objectifs quantifiés et d'organiser des contrôles réguliers à partir d'indicateurs établis de manière contradictoire ainsi que des évaluations *a posteriori*. Le soutien public doit venir à l'appui d'une stratégie pluriannuelle crédible, validée et contrôlée et s'inscrivant délibérément dans une logique de filière.

Le décret du 13 avril 2012 créant le fonds stratégique prévoit la signature d'une convention d'une durée de trois ans, qui impose à l'entreprise de produire une note d'orientation précisant « *le contexte économique, social et industriel* », ainsi que « *les objectifs poursuivis pour les projets susceptibles de bénéficier d'une aide au titre du fonds pour les trois années à venir* ». La « convention cadre » est obligatoire pour les éditeurs ayant bénéficié ou bénéficiant d'un certain volume d'aides, calculé par globalisation des aides attribuées au titre du fonds stratégique, mais aussi des aides au pluralisme, des aides au portage et des aides à la distribution.

A ce jour, seize conventions cadres ont été conclues entre l'Etat et des entreprises de presse bénéficiant de concours publics, deux sont en cours de signature et sept en cours de préparation.

Si elles marquent un indéniable progrès dans la relation entre l'Etat et les éditeurs de presse, le contenu de ces conventions n'en demeure pas moins trop « déclaratif » : il se borne à enregistrer les indications fournies par l'éditeur sur sa stratégie et sur ses projets et les engagements pris par l'Etat en contrepartie.

Dans le prolongement de la réforme proposée du fonds stratégique, **la procédure de contractualisation doit être étendue afin d'accroître l'efficacité des aides attribuées en précisant davantage les objectifs de l'aide accordée, les résultats attendus et les indicateurs de suivi**. La formalisation par les bénéficiaires d'une

stratégie réaliste, prospective et globale doit constituer un préalable à l'octroi des concours publics. Il importera donc à l'avenir qu'avant d'apposer leur signature au bas des conventions, les représentants de l'Etat s'assurent qu'elles respectent bien les priorités et les objectifs de modernisation arrêtés par l'Etat, en concertation avec la profession.

A cet égard, il conviendrait de **renforcer la prise en considération des aspects économiques et financiers** des demandes des entreprises dans le processus d'attribution des subventions ; d'intégrer les préoccupations du contrôle tout au long de la gestion des aides ; de s'appuyer sur des indicateurs mesurant l'impact des aides.

Les « conventions cadres » devraient par ailleurs être enrichies pour **prendre en compte des préoccupations d'intérêt général tant pour l'Etat que pour la profession.** Ainsi la nécessité de respecter les **décisions des autorités de régulation** ou de mener des actions en faveur du **développement durable** devrait faire partie des conditionnalités des aides et figurer à ce titre dans les conventions passées entre l'Etat et les éditeurs.

Le groupe de travail recommande que l'administration prenne les dispositions nécessaires afin d'être en mesure d'étendre et d'enrichir la contractualisation dès 2013, notamment en prenant en compte des préoccupations d'intérêt général, afin de faire des conventions passées avec les éditeurs les instruments d'une politique publique cohérente et aux résultats mesurables.

Le recours à une expertise extérieure, en appui à la DGMIC, pourrait être envisagé à cette fin.

B. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE

Comme le rappellent si bien les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » et « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

Dans le prolongement des dispositions du décret précité du 13 avril 2012, l'action de l'Etat en faveur de la presse ne peut qu'obéir, là comme ailleurs, au principe de transparence et les aides accordées faire l'objet de **mesures de publicité**.

La liste des bénéficiaires des aides de l'Etat, qu'elles soient directes ou indirectes, et les montants accordés doivent être rendus publics chaque année. Cette transparence est due aux contribuables comme au Parlement. Des progrès ont été réalisés en 2013 qui doivent être accentués et globalisés. La publicité des aides accordées devrait préciser le montant de l'aide accordée par exemplaire vendu.

Le groupe de travail insiste pour que l'exigence de transparence trouve une traduction complète en 2013, y compris dans les documents budgétaires transmis chaque année au Parlement. Une publication annuelle globalisée, toutes aides confondues, des soutiens dont bénéficie chaque titre de presse doit devenir une règle absolue.

C. SYSTEMATISER LE CONTRÔLE ET L'EVALUATION

Le décret précité du 13 avril 2012 a supprimé les commissions de contrôle prévues dans le cadre du fonds de modernisation de 1999 et du fonds d'aide à la presse en ligne de 2009 au profit d'interventions, à la demande du ministère de la culture et de la communication, de corps de contrôle comme l'inspection générale des affaires culturelles et le contrôle général économique et financier.

Il est essentiel que ces dispositions nouvelles soient effectivement mises en œuvre ou bien, si elles s'avèrent inopérantes ou insuffisantes, qu'elles soient rapidement complétées. **Les conditionnalités dont sont assorties les aides publiques méritent en effet d'être scrupuleusement vérifiées.**

Par ailleurs, au-delà de la fonction de contrôle, chaque dispositif d'aide doit faire l'objet d'**évaluations externes régulières**, par des corps de contrôle publics ou par des auditeurs privés, à l'instar de celle qui vient d'être utilement conduite sur l'aide au portage afin que l'Etat soit en mesure d'adapter régulièrement sa politique.

Enfin, **le rendez-vous annuel prévu par le décret de 2012 avec les représentants de toutes les familles de presse doit être honoré**. Il doit être l'occasion d'un échange contradictoire entre l'Etat et la profession, en présence de personnalités extérieures invitées (parlementaires, experts etc.), sur la situation du secteur et sur les ajustements que peut requérir l'action publique.

Le groupe de travail considère que la systématisation de l'évaluation et du contrôle constitue un élément central dans le renforcement du pilotage des aides à la presse. La situation actuelle, caractérisée par une absence quasi totale de contrôles et de vérifications, ne saurait se prolonger plus longtemps.

*

UN ALLEGEMENT DE LA CHARGE BUDGETAIRE POUR L'ETAT

L'ensemble des mesures proposées dans le présent rapport s'inscrit dans le cadre général des efforts engagés pour rétablir l'équilibre des comptes publics. Respectant la programmation budgétaire triennale 2013-2015 et la réduction des crédits qui la caractérise, elles conduisent à un allègement net de la charge budgétaire de l'Etat dès 2014.

S'il est proposé de réduire le taux de TVA applicable à la presse en ligne, mesure dont le coût a été estimé, en première approche, à 5 M€ (dans l'hypothèse d'un taux ramené à 2,10 %), la fin de la compensation du « moratoire » applicable au transport postal de la presse se traduirait en revanche par une réduction de la contribution de l'Etat à La Poste à hauteur de 30 M€.

RECOMMANDATIONS

I. HARMONISER LE TAUX REDUIT DE TVA

1. Abaisser sans délai le régime de TVA applicable à la presse en ligne pour l'harmoniser avec celui applicable à la presse imprimée, afin de favoriser la transition numérique et assurer aussi bien la neutralité fiscale que la neutralité des supports.

2. Maintenir un régime de TVA uniforme applicable à l'ensemble des éditeurs comme mesure structurelle et transversale de soutien à une profession confrontée à de graves difficultés économiques.

3. En raison du montant élevé de cette « moindre recette » pour l'Etat (estimée à 160 M€ en 2013), vérifier que cette mesure a pour corollaire, conformément aux principes posés par la loi Bichet, le maintien et l'expression d'une solidarité sans faille de la profession dans la conduite des réformes structurelles qui sont engagées.

II. FAIRE DU FONDS STRATEGIQUE L'INSTRUMENT CENTRAL

1. Etendre le périmètre du fonds aux aides dites « au pluralisme », aux « aides à la modernisation sociale », aux « aides à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale », aux « aides à la modernisation de la diffusion » et à l'« aide au portage », afin de lui donner une masse critique suffisante.

2. Elargir la composition du comité d'orientation du fonds en faisant appel à des experts extérieurs à l'administration et au monde de la presse, de manière à ce que le comité d'orientation puisse exercer une mission nouvelle de veille technologique et économique. Créer en son sein deux commissions d'instruction des demandes d'aide : une commission « innovation », résultant de la fusion des trois sections existantes, et une commission « distribution » qui interviendra dans les nouveaux champs de compétence du fonds.

3. Soutenir de façon prioritaire les projets innovants et les projets comportant une dimension mutualisante.

4. Mobiliser plus systématiquement les aides à vocation généraliste : crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) ; crédit d'impôt innovation (CII) ; statut de jeune entreprise innovante (JEI) ; aides offertes par OSEO, qu'il s'agisse de subventions, d'avances remboursables, de prêts ou de garanties.

5. Offrir de nouveaux outils spécifiques : appels à projets expérimentaux ; développement des capacités d'intervention de l'IFCIC.

6. Appliquer les mesures de « gel » budgétaire de façon proportionnelle au montant des lignes budgétaires afin de ne pas pénaliser les dispositifs de soutien les plus structurants.

III. RATIONALISER LES AIDES A LA DISTRIBUTION ET A LA DIFFUSION

1. Mener à son terme la réorganisation de la filière de la distribution et poursuivre la réflexion sur l'organisation générale de la filière entre l'ensemble des acteurs concernés, au premier chef Presstalis et les MLP, mais aussi La Poste.

2. Envisager une réflexion plus globale sur les processus de fabrication et de distribution de la presse à court et moyen terme.

3. Unifier la régulation sectorielle définie par la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 pour la rendre plus puissante et plus efficace.

4. Maintenir l'aide à la modernisation de la distribution, en l'intégrant dans le fonds stratégique pour le développement de la presse, et reconsidérer le dispositif au terme des opérations de restructuration en cours.

5. Cibler davantage l'aide au transport postal

- **Continuer à mettre en œuvre l'accord « Schwartz » ;**
- **Soumettre l'aide au transport postal aux mêmes mesures de « gel budgétaire » que les autres dispositifs d'aide à la presse ;**
- **Au terme de l'accord, établir une relation commerciale « normale » entre La Poste et les éditeurs, sans négociation d'un nouvel accord tripartite, l'Etat exerçant ses prérogatives en matière tarifaire en veillant à ce que les tarifs acquittés par les éditeurs, et tout particulièrement ceux de la presse « IPG » et de la presse spécialisée, évoluent, après les augmentations significatives intervenues au cours de la période 2008-2015, de façon modérée (autour de l'inflation) ;**
- **Réaffirmer la mission de service public du transport postal de la presse dans le contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste, en particulier de la presse d'information politique et générale. Dans ce cadre, poursuivre les efforts de modernisation et de productivité engagés par La Poste, en dialogue avec les éditeurs de presse, de même que le mouvement de réduction progressive de la contribution annuelle de l'Etat à La Poste amorcée depuis 2008.**

6. Réformer le dispositif d'aide au portage :

- **Accentuer son effet incitatif et amplifier, par la mise en place d'une bonification particulière 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 annuels du dispositif réformé afin de s'assurer de son efficacité.**

7. Veiller à ce que les mesures en faveur des diffuseurs décidées par le Conseil supérieur des messageries de presse et rendues exécutoires par l'Autorité

de régulation de la distribution de la presse reçoivent une traduction concrète en 2013.

8. Maintenir les dispositifs de soutien en faveur des diffuseurs et les soumettre à une évaluation externe afin, le cas échéant, de mieux les ajuster aux besoins de la profession.

III. AFFERMIR LA GOUVERNANCE

1. Etendre et enrichir la contractualisation pluriannuelle entre l'Etat et les éditeurs de presse, le cas échéant, avec le concours d'une expertise extérieure, en appui à la DGMIC.

2. Veiller à ce que les conventions conclues intègrent des préoccupations d'intérêt général.

3. Développer la transparence par une publicité annuelle complète sur les bénéficiaires des aides à la presse, y compris dans les documents budgétaires transmis chaque année au Parlement.

4. Systématiser l'évaluation des dispositifs d'aide à la presse et le contrôle des aides accordées.

LETTRE DE MISSION

Liberté Égalité Fraternité
République Française

Ministère de la Culture et de la Communication

La Ministre

Monsieur Roch-Olivier MAISTRE
Cour des Comptes
Conseiller maître
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01

Paris, le 25 janvier 2013

Monsieur le Conseiller maître,

A l'occasion de la présentation des vœux à la presse le 16 janvier dernier, le Président de la République a rappelé l'engagement qu'il avait pris devant les Français de procéder à une réforme des aides que l'État accorde à la presse. Il a ainsi réaffirmé sa volonté de « mettre la presse d'information politique et générale au premier rang des titres qui doivent bénéficier de ces aides » et de « favoriser l'accompagnement des titres qui souhaitent aller vers le numérique ».

Cet engagement intervient après une année 2012 historiquement difficile pour la presse écrite, qui traverse depuis plusieurs années une crise économique et structurelle.

Dans ce contexte, et alors que les aides à ce secteur ont fait l'objet de plusieurs rapports successifs appelant à leur réorganisation, il apparaît nécessaire de refonder les multiples dispositifs de soutien que l'État accorde à la presse pour mieux accompagner ses mutations et préserver l'une des libertés majeures de notre société démocratique.

Les fondements de l'action publique dans le domaine de la presse sont toujours pertinents : il s'agit de soutenir le développement de sa diffusion, de conforter les conditions de son pluralisme et de sa diversité, de favoriser sa modernisation. Le nouveau régime économique des aides à la presse ne doit donc pas simplement s'ajuster aux évolutions en cours mais bien anticiper et accompagner la mutation structurelle de la presse pour la pérenniser et garantir le pluralisme de l'information du public.

Dans cette perspective, j'ai décidé de mettre en place un groupe de travail et de réflexion, que je vous demande d'animer, afin de me proposer, d'ici au 30 avril 2013, les éléments de la réforme à engager.

Je souhaite qu'au cours des trois mois à venir, en concertation avec l'ensemble des acteurs de la filière, le groupe de travail soit en mesure de dessiner les axes qui pourraient fonder la politique de l'État en faveur de la presse au cours des prochaines années, sur la base des orientations que je viens de rappeler.

3 rue de Valois, 75039 Paris Cedex 01 France - Téléphone : 01 40 15 80 00

Il s'agira en particulier de procéder successivement à :

1. Un constat partagé des difficultés auxquelles est aujourd'hui confrontée la presse écrite et des perspectives qui se dessinent pour elle ;

2. Une analyse critique de l'ensemble des dispositifs d'aide à la presse (hors soutien à l'AFP), de leur coût, de leur efficacité et de leur efficience ;

3. L'élaboration de propositions, guidées par les principes de sélectivité et d'engagements réciproques (notamment en termes de responsabilité sociale et environnementale des entreprises de presse), pour l'évolution des dispositifs d'aides, et portant sur :

- La mise en cohérence des aides à la diffusion (aide à la distribution, aide au portage et aide postale), en particulier d'ici 2015, date à laquelle les accords relatifs à l'aide au transport postal viendront à échéance ;

- L'amélioration du soutien au réseau des diffuseurs de presse, en se penchant notamment sur la question du recentrage des aides sur les spécialistes (réseau traditionnel) et sur leurs conditions de rémunération ;

- 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 ;

- Le recentrage des aides à la modernisation sur les projets innovants et le soutien à la transition numérique, dans toutes ses dimensions (équipements, formation, développements informatiques et éditoriaux etc.).

Je souhaite qu'une analyse prospective générale puisse ressortir de vos travaux, qui sera plus particulièrement confiée à M. Bruno Patino.

Pour la conduite de votre mission, vous bénéficierez du soutien de la direction générale des media et des industries culturelles et de la direction du budget.

En vous remerciant de votre concours, je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller maître, l'expression de mes sentiments distingués.

Aurélie FILIPPETTI

AVRIL 2013

Rapport à Madame Aurélie Filippetti

Ministre de la culture et de la communication

sur

Les aides à la presse

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

ANNEXE I : UNE CRISE PROFONDE 4

I. UN DECLIN PROLONGE DE LA DIFFUSION 5

A. L'EROSION DE LA DIFFUSION TEND A S'ACCENTUER 5

1. Le mouvement d'érosion de la diffusion totale annuelle de l'ensemble de la presse française s'est amplifié au cours des quatre dernières années, avec une réduction de 31 % entre 2008 et 2012. 5
2. La contraction de la diffusion s'amplifie en dépit des « services gratuits » et de la progression des abonnements 7

B. UNE EVOLUTION QUI AFFECTE TOUTES LES FAMILLES DE PRESSE 7

1. La baisse de la diffusion de la presse écrite payante affecte l'ensemble des familles de presse. 7
2. *A contrario* la presse gratuite d'information renforce ses positions 8

II. UNE REDUCTION REGULIERE DES POINTS DE VENTE 9

III. UNE DIMINUTION SENSIBLE DU CHIFFRE D'AFFAIRES 10

A. LA BAISSE DES VENTES AU NUMERO 10

1. Les recettes tirées de la vente au numéro ne cessent de chuter 11
2. La progression des abonnements ne permet pas d'enrayer la situation 11

B. LE RECUL DES RECETTES DE PUBLICITE 12

1. Une chute significative des recettes de publicité et d'annonces 12
2. Une évolution qui affecte l'ensemble des familles de presse 13

C. COMPENSER LA BAISSE DES VOLUMES PAR LA HAUSSE DES PRIX 14

D. LES COÛTS DU SECTEUR SONT MARQUÉS PAR LE POIDS DE STRUCTURES ANCIENNES QUI HANDICAPENT SA CAPACITÉ À INVESTIR DANS LE NUMÉRIQUE 15

1. Les coûts de papier et d'impression restent marqués par des choix stratégiques antérieurs 15
2. Les coûts salariaux, liés à la démographie, sont contenus par une précarisation accrue des jeunes journalistes. 16
3. Les coûts de diffusion font débat 17
4. Les coûts de portage n'ont pas atteint leur optimum 17

IV. LES PERSPECTIVES DU SECTEUR À MOYEN TERME DEMEURENT INCERTAINES, PLUSIEURS SCÉNARIOS SONT ENVISAGEABLES 17

A. UN PHÉNOMÈNE PLURI-GÉNÉRATIONNEL DE DÉCLIN DU PAPIER, L'AFFIRMATION RÉCENTE DE L'INFORMATION SUR INTERNET. 18

B. PLUSIEURS SCÉNARIOS DE MOYEN TERME S'OUVRENT POUR LA PRESSE ÉCRITE ET SE METTRONT PROBABLEMENT EN PLACE DE FAÇON PARALLÈLE 19

1. La transition vers une offre numérique rentable 19
2. Des niches rentables, y compris sur papier 21
3. Une relance de la presse sans but lucratif 21

4. La diversification verticale 22
5. La poursuite de l'attrition 22

ANNEXE II : UN SOUTIEN PUBLIC MASSIF 25

I. UNE PROGRESSION MASSIVE DES CREDITS BUDGETAIRES 26

A. AU SENS LARGE, LES AIDES À LA PRESSE ONT RASSEMBLE PRES DE 800 M€ EN 2012 26

B. LES CREDITS BUDGETAIRES ONT ATTEINT JUSQU'A PRES DE 480 MILLIONS D'EUROs PAR AN SUR 2009-2011 27

C. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE EN COURS PRÉVOIT LE REPLI PROGRESSIF DES CREDITS A UN NIVEAU PRE EGPE À L'HORIZON 2015 28

II. UNE LARGE PALETTE D'OUTILS BUDGÉTAIRES ET FISCAUX 29

A. LES AIDES À LA DIFFUSION REPRÉSENTENT PLUS DES TROIS QUARTS DES AIDES DIRECTES BUDGÉTAIRES. 29
1. L'aide postale 29
2. La réduction du tarif SNCF 30
3. L'aide au portage 30
4. L'exonération de charges patronales pour les vendeurs, colporteurs et porteurs de presse (VCP) 30

B. LES AUTRES AIDES DIRECTES VISENT À AIDER LES TITRES LES PLUS FRAGILES ET À ACCOMPAGNER LA MODERNISATION DE LA PRESSE. 31
1. Les « aides au pluralisme » 31
2. Les aides à la modernisation 32
3. L'aide à la distribution 33
4. Les aides aux diffuseurs de presse 34

C. LES AIDES INDIRECTES FISCALES 34
1. Les taux de TVA super réduitS 34
2. La déduction spéciale des provisions pour investissements 35
3. La réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse 36
4. L'exonération de contribution économique territoriale 36
5. L'exonération fiscale et abattements sociaux pour les frais professionnels des journalistes 36

ANNEXE III : GLOSSAIRE 37

ANNEXE IV : LISTE DES AUDITIONS 39

*

ANNEXE I : UNE CRISE PROFONDE

Tous les indicateurs, tous les rapports publiés ces dernières années et tous les acteurs de la profession le confirment : la presse écrite payante et gratuite connaît une crise profonde aux effets désormais cumulatifs.

Érosion continue du lectorat, déclin prolongé de la diffusion, réduction régulière du nombre de points de vente, diminution sensible du chiffre d'affaires des ventes, transfert significatif des recettes publicitaires vers d'autres supports dans un contexte de crise économique et de fragmentation de l'offre médiatique, l'écosystème de la presse écrite est engagé dans une spirale préoccupante. Les constats opérés à partir du second semestre 2012 font même ressortir une possible tendance à l'amplification de ces évolutions – une forme de « rupture » – qui peut à présent laisser craindre les plus graves difficultés.

I. UN DECLIN PROLONGE DE LA DIFFUSION

Observée depuis de nombreuses années, la baisse de la diffusion de la presse écrite payante s'accentue, en dépit des « services gratuits » et de la progression des abonnements. Cette évolution affecte l'ensemble des familles de presse, avec un décrochage très net à partir de 2008.

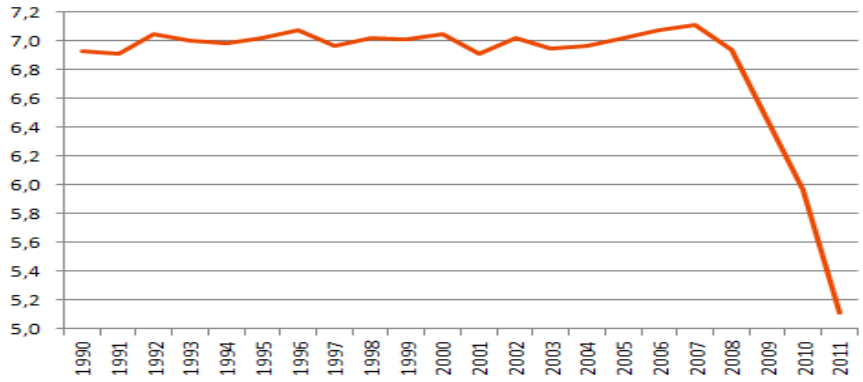
A. L'EROSION DE LA DIFFUSION TEND A S'ACCENTUER

1. LE MOUVEMENT D'ÉROSION DE LA DIFFUSION TOTALE ANNUELLE DE L'ENSEMBLE DE LA PRESSE FRANÇAISE S'EST AMPLIFIÉ AU COURS DES QUATRE DERNIÈRES ANNÉES, AVEC UNE RÉDUCTION DE 31 % ENTRE 2008 ET 2012[1].

La diffusion totale de la presse écrite (qui regroupe les ventes au numéro, les ventes par abonnements, et la diffusion à titre gratuit, à l'exclusion des invendus) avait stagné, toutes familles de presse confondues, autour de 7 milliards d'exemplaires annuels depuis le début des années 1990.

[1] Diffusion totale (payée ou non, France et étranger), sur dernières données de l'OJD *(Observatoire de la presse 2008* et *2012)*. Les données du ministère de la culture et de la communication (DGMIC) sont établies par enquêtes pour établir des statistiques homogènes, comparables en série longue et incontestables, qui sont utilisées dans le reste du rapport. La chute sur la diffusion est déjà de 26,4 % entre 2008 et 2011, d'après les données de DGMIC.

Tableau n° 1 - Evolution de la diffusion totale annuelle de la presse française en milliards d'exemplaires (1990-2010)

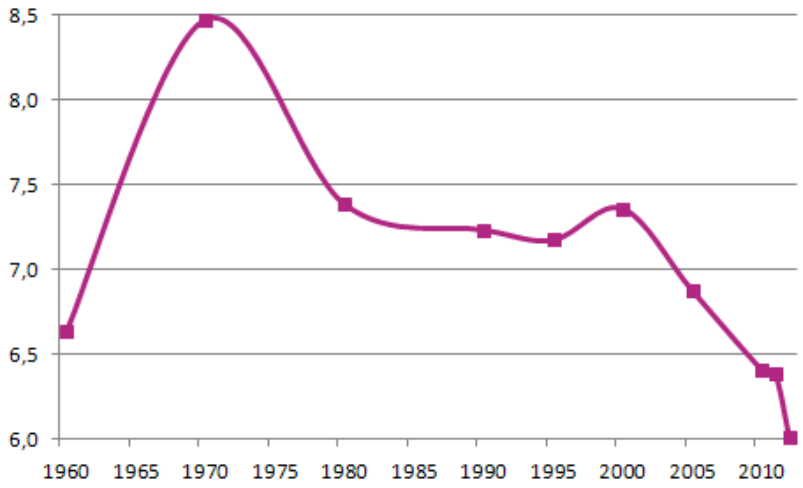


Source : Ministère de la culture et de la communication – DGMIC

Sous le double effet de la crise économique et des évolutions technologiques en cours, la diffusion a plongé de 2007 à 2010 de plus d'un milliard d'exemplaires annuels, passant sous la barre des 6 milliards annuels en 2010, et atteint 5 milliards d'exemplaires en 2011[2]. D'après les données disponibles et comme le relayent les syndicats d'éditeurs, ce phénomène d'érosion se prolonge voire s'accentue en 2011 et 2012.

En particulier, l'érosion du tirage et de la diffusion des quotidiens payants régionaux ou nationaux, tendance de long terme entamée dès les années 1970, tend à s'accélérer dans les dernières années. Les années 2010-2012 révèlent même, pour cette catégorie de titres, un effondrement de la diffusion, avec la disparition récente de deux titres emblématiques : *La Tribune* (devenue hebdomadaire) et *France Soir.*

Tableau n° 2 - Evolution de la diffusion quotidienne moyenne des quotidiens payants, en millions d'exemplaires (1960-2012)



Source : Ministère de la culture et de la communication – DGMIC. 2011 et 2012 : données provisoires

[2] La chute très rapide enregistrée de 2007 à 2011 tient largement à la quasi-disparition des journaux gratuits d'annonces, dont la diffusion annuelle totale est passée de 1,9 milliards d'exemplaires en 2007 à 263 millions d'exemplaires en 2011.

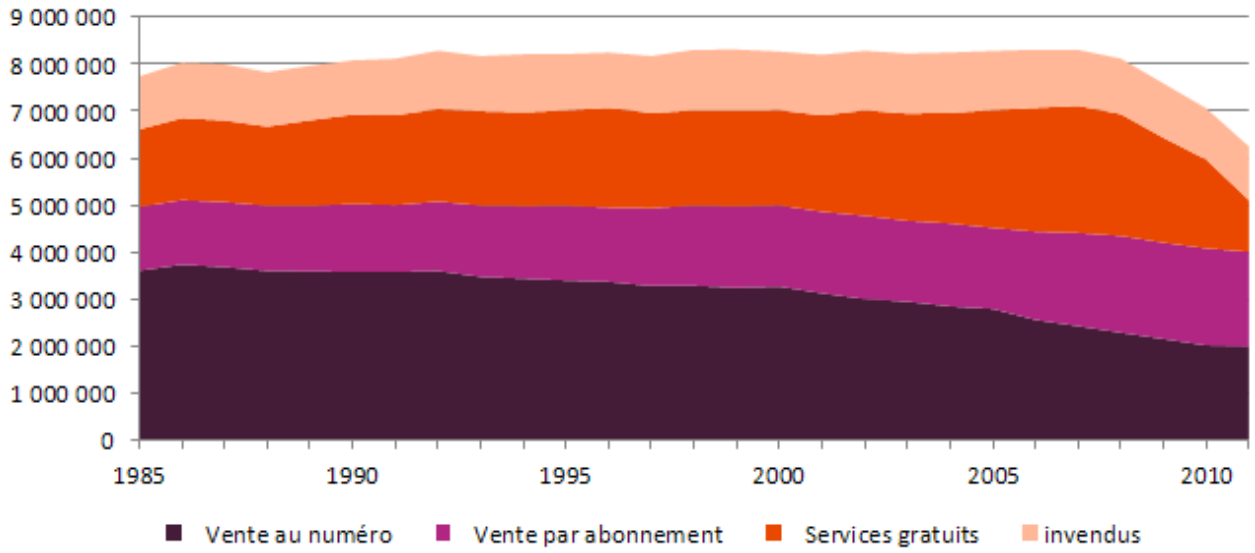
2. LA CONTRACTION DE LA DIFFUSION S'AMPLIFIE EN DÉPIT DES « SERVICES GRATUITS » ET DE LA PROGRESSION DES ABONNEMENTS

La diffusion des titres de presse repose sur les ventes au numéro (via le réseau des diffuseurs de presse) et sur les ventes par abonnement. Sur la période récente, les abonnements se sont développés.

Outre la presse gratuite d'information ou d'annonces, certains titres par ailleurs payants se sont également appuyés, notamment à partir des années 1990, sur le développement des « services gratuits » (la mise à disposition gratuite d'exemplaires dans les aéroports, les hôtels, etc.). Les services gratuits permettent d'accroître la diffusion et donc les recettes publicitaires. Avec le retournement observé au mitan des années 2000, ce modèle pose toutefois la question d'une rentabilité tirée par les tirages et les recettes publicitaires plutôt que par le contenu du titre et l'essor de son lectorat payant. De ce fait, les services payants ont eu tendance à décroître sur les dernières années.

On observe, enfin, un effort récent de l'ensemble du secteur pour resserrer les volumes d'invendus.

Tableau n° 3 - Evolution des ventes au numéro, des abonnements, des « services gratuits » et des invendus (1990-2010)



Source : Ministère de la culture et de la communication –. DGMIC

B. UNE EVOLUTION QUI AFFECTE TOUTES LES FAMILLES DE PRESSE

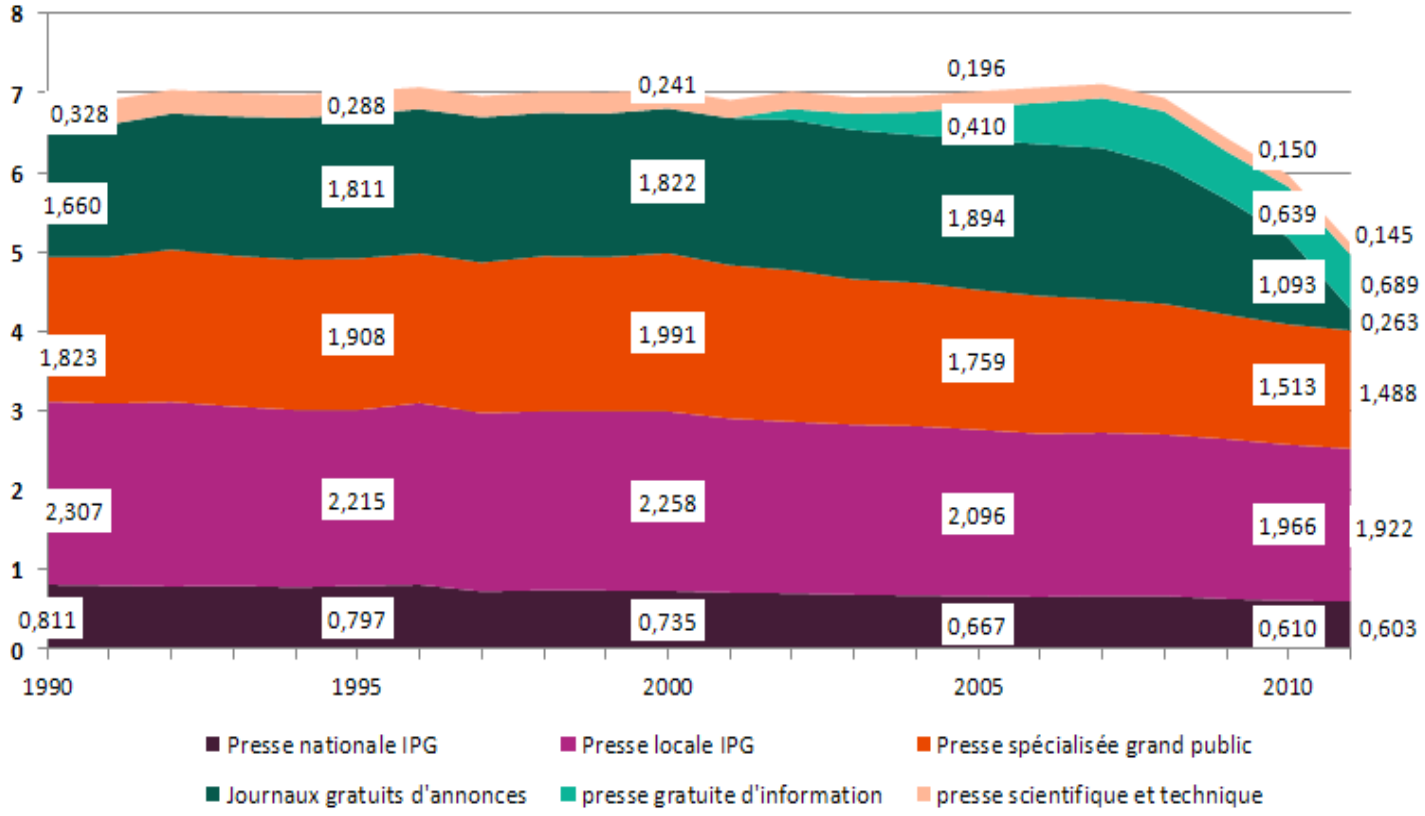
1. LA BAISSE DE LA DIFFUSION DE LA PRESSE ÉCRITE PAYANTE AFFECTE L'ENSEMBLE DES FAMILLES DE PRESSE.

Le mouvement d'érosion de la diffusion touche la quasi-totalité des familles de la presse écrite, en dépit de la diversité de leurs lectorats, de leurs modes de diffusion et de leurs modèles économiques. À titre d'exemple, on peut relever la diminution presque de moitié en dix ans de la diffusion du secteur des journaux gratuits d'annonces, particulièrement exposés à la concurrence d'Internet. La presse grand public a diminué

sa diffusion papier d'un quart sur la même période.

Même la presse locale d'information, longtemps plus résistante, a vu sa diffusion passer sous la barre des 2 milliards d'exemplaires annuels en 2010.

Tableau n° 4 - Evolution de la diffusion annuelle totale (en milliards d'exemplaires) par famille de presse (1990-2011)



Source : Ministère de la culture et de la communication – DGMIC

2. *A CONTRARIO* LA PRESSE GRATUITE D'INFORMATION RENFORCE SES POSITIONS

Dernière venue dans le panorama de la presse française, la presse gratuite d'information voit, seule, sa diffusion s'accroître sur la décennie écoulée. Elle affirme pour l'instant avec succès son modèle alternatif de distribution et de financement, pour partie au détriment du reste de la presse écrite. Une stratégie de progression continue des tirages lui permet en effet de recueillir une audience croissante, et donc une part croissante des recettes publicitaires du secteur.

Tableau n° 4 - Evolution de la diffusion de la presse gratuite d'information (2005-2011)

Presse gratuite d'information	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
millions d'exemplaires diffusés par an,	410	521	630	681	603	638	688
En % de la diffusion totale de la presse	5,8	7,4	8,9	9,8	9,3	10,7	13,5

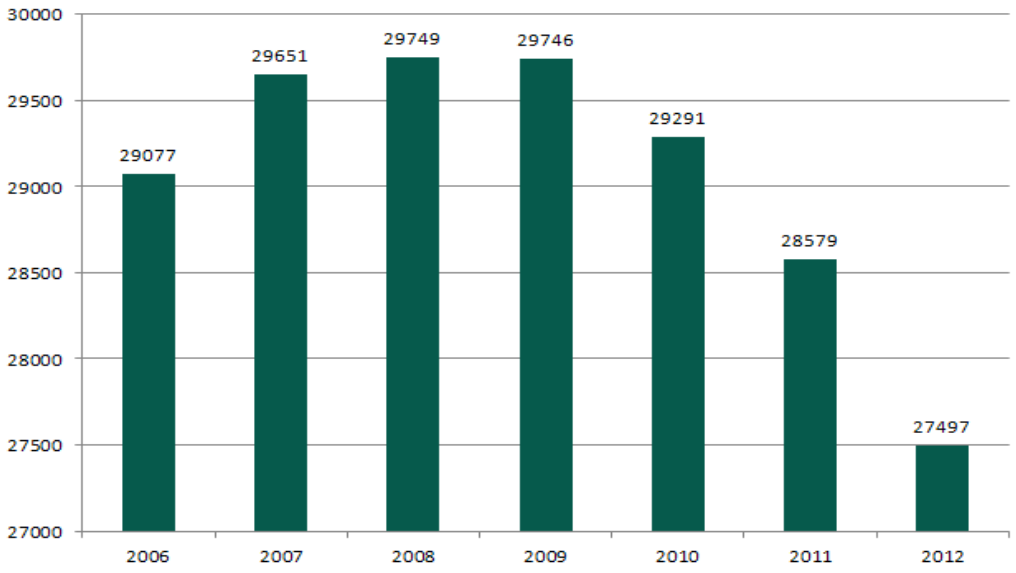
Source : Ministère de la culture et de la communication – DGMIC

II. UNE REDUCTION RAPIDE DU NOMBRE DE POINTS DE VENTE

Conséquence et cause à la fois de la contraction inexorable de la vente au numéro, le nombre de points de vente connaît également, malgré les mesures de soutien mises en œuvre, une réduction significative.

A fin décembre 2012, on comptait 27 497 points de vente actifs, en baisse de 3,8% sur la seule année écoulée. L'ensemble du secteur de la presse est touché par les difficultés liées à la réorganisation des messageries de presse et à la restructuration de Presstalis. La situation fragile de nombreux diffuseurs de presse, l'impossibilité de faire face à leurs charges (notamment liées à leur implantation en centre-ville), notamment pour de nombreux kiosquiers, devient un sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics, à la fois dans sa dimension sociale et du fait de ses conséquences sur la diffusion de la presse sur tout le territoire.

Tableau n° 5 Evolution du nombre de points de vente (actifs et supplétifs) (2006-2012)



Source : CSMP

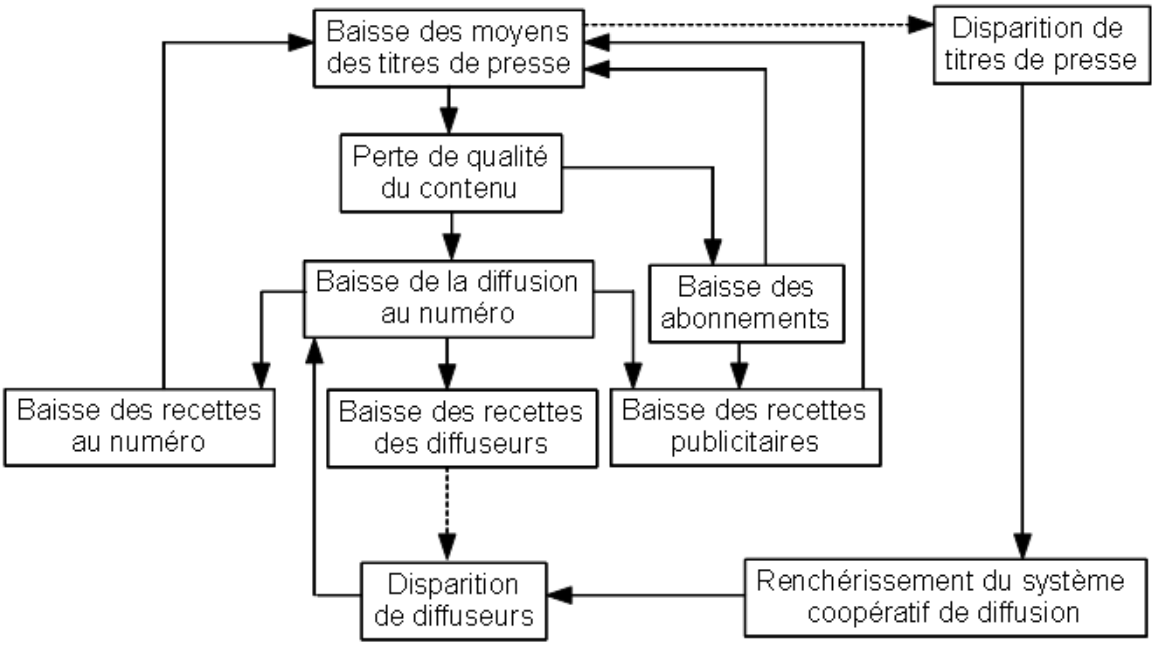
III. UNE DIMINUTION SENSIBLE DU CHIFFRE D'AFFAIRES

La presse éditeur, qui emploie plus de 50 000 salariés, a réalisé un chiffre d'affaires de 9,15 Mds€ en 2011 (0,46 % du PIB), dont 60,9 % proviennent des recettes de ventes (5,57 Mds€) et 39,1 % des recettes publicitaires (3,58 Mds€).

Nonobstant une évolution à la hausse des tarifs, le chiffre d'affaires du secteur est passé de 10,01 Mds€ en 2000 à 9,33 Mds€ en 2010 et 9,15 Mds€ en 2011, soit une diminution de plus de 14 % en dix ans.

La baisse globale des recettes de ventes forme désormais un cercle vicieux avec l'érosion des autres ressources liées à la diffusion (publicité, annonces), et avec les difficultés des réseaux de diffusion eux-mêmes.

Schéma n° 1 : Le cercle vicieux de la baisse de la diffusion de la presse



A. LA BAISSE DES VENTES AU NUMERO

Si la part des ventes dans le chiffre d'affaires global connaît une forte progression depuis 1990, la vente au numéro poursuit son recul, alors que les abonnements résistent à la crise.

1. LES RECETTES TIRÉES DE LA VENTE AU NUMÉRO NE CESSENT DE CHUTER

Tableau n° 6 – Evolution de la ventilation des recettes des exemplaires vendus (1990-2011)

Presse éditeur	1990	2000	2010	2011
Ensemble ventes (Mds €)	4,58	5,87	5,67	5,67
Ensemble ventes *(% du CA total)*	*52,5*	*55,2*	*60,8*	*60,9*
Ventes au numéro (Mds €)	3,20	3,79	3,09	3,0
Ventes au numéro *(% du CA total)*	*36,7*	*35,6*	*33,1*	*32,8*
Ventes par abonnements (Mds €)	1,38	2,08	2,58	2,57
Ventes par abonnements *(% du CA total)*	*15,8*	*19,5*	*27,7*	*28,1*

Source : Ministère de la culture et de la communication – DGMIC. 2011 : chiffre provisoire.

On constate une baisse des recettes tirées de la vente au numéro de plus de 20 % entre 2000 et 2011, en euros courants.

Les très graves difficultés de la principale messagerie de presse, la société Presstalis, sont l'une des illustrations et l'une des conséquences de l'attrition irréversible de la vente au numéro.

2. LA PROGRESSION DES ABONNEMENTS NE PERMET PAS D'ENRAYER LA SITUATION

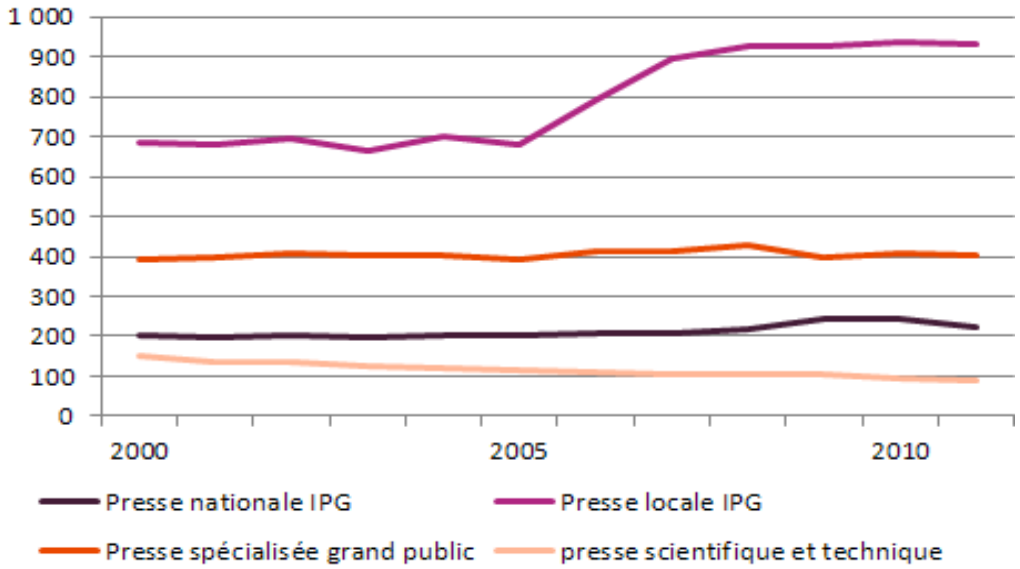
La diffusion par abonnements a progressé de près de 20 % de 2000 à 2010, sur l'ensemble des exemplaires de titres de presse. Cette progression est parallèle, sur la période récente, au développement du portage.

L'effort des titres pour fidéliser leurs lecteurs concerne notamment la presse IPG, et tout particulièrement la presse locale IPG : pour cette dernière, les abonnements représentaient moins du quart des recettes de ventes en 1990 et encore moins du tiers en 2005 ; ils en constituaient près de la moitié en 2011.

Les abonnements (payés par l'abonné ou par un tiers) sont également au cœur de la stratégie de la presse technique et professionnelle. Ils représentent plus de 90 % des recettes de vente de ces titres. La progression de la vente par abonnements concerne également la presse grand public : par exemple, un tiers de la presse télé/radio et un quart de la presse féminine sont vendus par abonnement. Dans ces deux cas, comme pour la presse nationale IPG, le développement ou la stabilisation du nombre d'abonnés contrebalance le recul plus ou moins récent de la vente au numéro. On observe également l'allongement de la durée d'abonnement.

Pour toutes les familles de presse, les abonnements apportent de la visibilité aux éditeurs sur les recettes de ventes et de publicité.

Tableau n° 7 – Evolution du nombre de millions d'exemplaires vendus par abonnement, par famille de presse
(2000-2011)



Source : Ministère de la culture et de la communication – DGMIC

B. LE RECUL DES RECETTES DE PUBLICITE

1. UNE CHUTE SIGNIFICATIVE DES RECETTES DE PUBLICITÉ ET D'ANNONCES

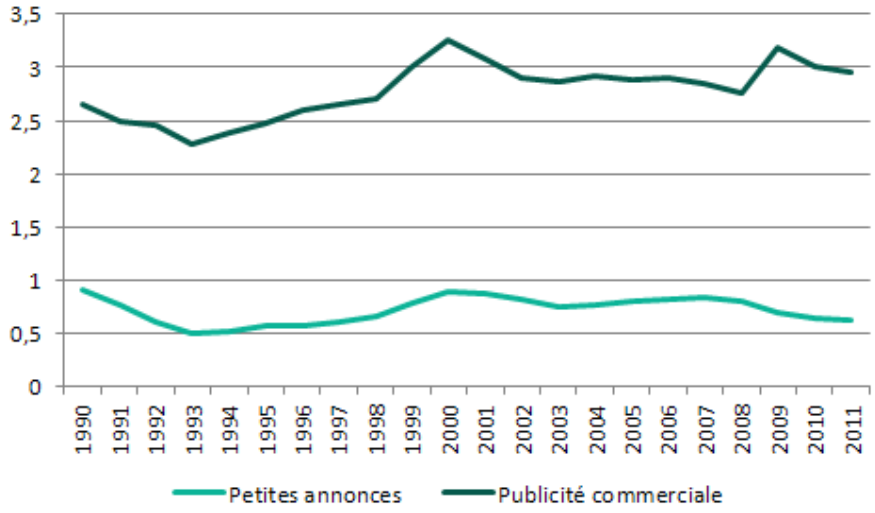
Dans un contexte de déclin du lectorat et de la diffusion, les recettes tirées de la publicité (publicités commerciales et petites annonces) ont pu un temps permettre à la presse payante de stabiliser son chiffre d'affaires. Tel n'est plus le cas depuis le début des années 2000, en raison de la migration des annonceurs commerciaux vers d'autres supports (TV, journaux gratuits, internet), de la pression à la baisse des tarifs et naturellement des effets de la crise économique sur l'activité des annonceurs (marché immobilier, offres d'emplois par exemple). Quant aux recettes d'annonces, leur attrition est massive : elles diminuent de près d'un tiers de 2000 à 2011, en euros courants.

Tableau n° 8 – Evolution des recettes de publicité et d'annonces
(1990-2012)

Presse éditeur (% du CA total)	**1990**	**2000**	**2010**	**2011**
Ensemble publicité	47,6	44,8	39,2	39,1
Recettes de publicité	36,0	35,2	32,2	32,2
Recettes annonces	11,6	9,6	7,0	6,9

Source : Ministère de la culture et de la communication – DGMIC. 2011 : chiffre provisoire.

Tableau n° 9 – Evolution des recettes de publicité et d'annonces de toute la presse, en milliards d'euros courants (1990-2011)



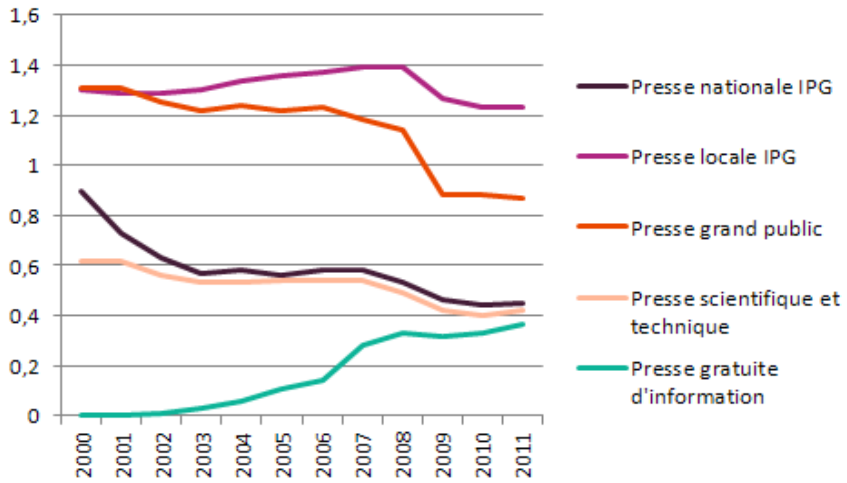
Source : Ministère de la culture et de la communication – DGMIC. 2011 : données provisoires.

Cette évolution est particulièrement préoccupante dans la mesure où, comme cela a été démontré, la perte de recettes publicitaires alimente le déclin du chiffre d'affaires global, donc la capacité de la presse à continuer de fournir des titres à la fois pertinents pour les citoyens et attractifs commercialement.

2. UNE ÉVOLUTION QUI AFFECTE L'ENSEMBLE DES FAMILLES DE PRESSE

À l'exception de la presse d'information gratuite, dont tout le modèle s'est bâti sur les recettes de publicité, toutes les familles de presse connaissent la stagnation ou le déclin de ce type de ressources. Engagée de longue date et de façon marquée dans la presse nationale d'IPG, la perte de recettes publicitaires (au sens large) frappe également depuis la crise de 2008 la presse locale d'information et surtout la presse grand public.

Tableau n° 9 – Evolution des recettes de publicité et d'annonces par famille de presse, en milliards d'euro courants (2000-2011)



Source : Ministère de la culture et de la communication – DGMIC. 2011 : chiffres provisoires.

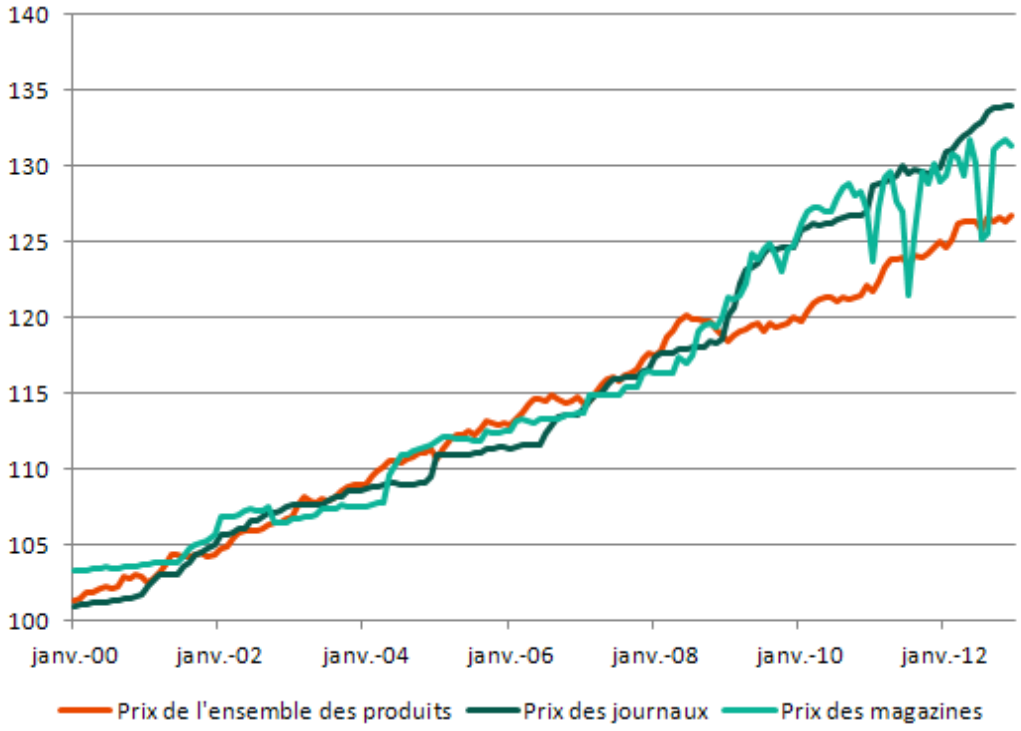
C. COMPENSER LA BAISSE DES VOLUMES PAR LA HAUSSE DES PRIX

Devant la chute des volumes, les éditeurs se sont engagés dans un mouvement de hausse des prix plus rapide que l'inflation générale, en rupture avec une longue tradition historique de hausse parallèle depuis que l'inflation progresse à un rythme modéré (1983).

Néanmoins, la hausse du prix des titres, qui avait permis de lisser l'effet de l'érosion de la diffusion sur le chiffre d'affaires, n'est plus en mesure de compenser dans le même temps la chute des revenus publicitaires. Au contraire, le franchissement de prix psychologiques précipite la perte de lecteurs ou d'abonnés. Les titres de presse se trouvent ainsi placés face à la difficulté croissante de déterminer jusqu'où ils peuvent préserver leur chiffre d'affaires en augmentant leurs prix, et à partir de quand une hausse supplémentaire de prix érode leur lectorat.

Ainsi, la presse est confrontée à un autre cercle vicieux, la perte de lecteurs résultant d'une hausse de prix pouvant jouer comme une incitation à augmenter encore le prix.

Tableau n° 10 – Evolution des prix
Indice 100 en janvier 1998
(2000-2012)



Source : INSEE

Le caractère structurel de la crise à laquelle est confrontée la presse ne lui permet pas d'espérer redresser à moyen terme la structure de ses recettes pour en escompter un retour à l'équilibre.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que, comme l'ont montré les

analyses de l'inspection générale des finances, « le coût à l'exemplaire excède fréquemment le chiffre d'affaires qui en est tiré ». Ainsi, le produit presse est un des rares biens à être vendus en-dessous de son prix de fabrication et de diffusion matérielles.

D. LES COÛTS DU SECTEUR SONT MARQUÉS PAR LE POIDS DE STRUCTURES ANCIENNES QUI HANDICAPENT SA CAPACITÉ À INVESTIR DANS LE NUMÉRIQUE

Le secteur de la presse reste marqué par des contraintes de coûts spécifiques, qui se cumulent à la nécessité d'investir dans les nouvelles technologies (à la fois pour l'impression et la transition numérique).

1. LES COÛTS DE PAPIER ET D'IMPRESSION RESTENT MARQUÉS PAR DES CHOIX STRATÉGIQUES ANTÉRIEURS

Pour l'ensemble de la presse française, le papier représente en moyenne 8,2 % du chiffre d'affaires et l'impression près de 12 % [3] (soit par exemple 30 centimes par exemplaire imprimé pour la presse nationale d'IPG).

La presse a mis en avant la hausse du prix du papier, contrecoup de la hausse du cours des intrants (vieux papiers, produits chimiques), sous l'effet de la demande des économies émergentes. La hausse du coût du papier a justifié une rationalisation et une concentration de la production de papier au plan international, qui s'est également traduite par une hausse des prix. En revanche, la hausse continue de la collecte et du recyclage de papier, dans le contexte d'un développement de ces pratiques (Grenelle de l'Environnement) n'a pas eu d'effet sur la presse, qui est exonérée de l'éco-contribution sur le papier.

La presse française reste également structurée par les choix industriels antérieurs (problématique de *legacy)* en matière d'impression :

- La volonté d'indépendance des grands titres de presse quotidienne pour leur impression, qui les a conduits historiquement à acquérir et exploiter chacun une (ou des) rotatives pour son usage propre, avec les contraintes que cela implique pour l'amortissement économique des équipements (chaque rotative ne fonctionne que quelques heures par jour pour l'impression du quotidien). Dans la période récente, l'État a soutenu la mutualisation et la décentralisation des imprimeries, d'une part au travers du Fonds de modernisation devenu première section du FSDP (pour l'acquisition des rotatives), d'autre part via la modernisation sociale et le plan Imprime. La question de la surcapacité industrielle reste néanmoins posée, dans un contexte de resserrement accéléré des tirages et de la diffusion.
- Corollaire fréquent (pas systématique) de l'indépendance d'impression, une stratégie traditionnelle de centralisation en un point (Paris, une capitale régionale) puis de diffusion sur la zone de chalandise voire la France entière. Ce choix emporte des coûts de diffusion importants pour ceux des groupes qui continuent selon un schéma centralisé.
- L'inscription pour les titres de la presse dite « parisienne » dans les conventions

[3] Source : DGMIC, données définitives 2010.

collectives de l'impression de presse, plus protectrices et plus généreuses que les conventions dites « du labeur ». En dépit d'importants efforts de réorganisation menés depuis le début des années 2000 et de l'ambition de l'investissement dans des machines modernes nécessitant moins de personnel, l'impression de la presse a longtemps été une industrie de main d'œuvre, dont les rémunérations représentent encore plus de la moitié des charges liées à l'impression. L'État comme les éditeurs ont d'ailleurs été conduits à contribuer financièrement aux plans de restructuration sociale de l'imprimerie de presse, ce qui a obéré les comptes des entreprises et rigidifié une partie des aides à la presse.

2. LES COÛTS SALARIAUX, LIÉS À LA DÉMOGRAPHIE, SONT CONTENUS PAR UNE PRÉCARISATION ACCRUE DES JEUNES JOURNALISTES.

Peu d'éléments statistiques sont disponibles en matière de coûts salariaux et de pratiques sociales des entreprises de presse française (recours aux contrats précaires, aux piges...), les entreprises ne communiquant pas leurs données dans le cadre de l'enquête annuelle de la DGMIC. Les chiffres publiés par WAN-IFRA ne permettent pas non plus de comparaison directe du volume et du coût de la main d'œuvre du secteur de la presse.

Selon les chiffres du rapport 2010 de l'Observatoire des métiers de la presse, 80 739 personnes travaillaient dans des entreprises de presse à cette date[4]. La moyenne d'âge est élevée (41,5 ans) et augmente, dans un contexte où le périmètre se restreint (84 011 salariés en 2008). La PQR et la PQN, ainsi que les imprimeries et routage voient en particulier leur main d'œuvre diminuer. Il faut d'ailleurs relever la multiplication des plans sociaux dans la presse écrite et les plans de modernisation des imprimeries, dans le contexte à la fois de fermeture de titres et des réorganisations.

Selon le même Observatoire[5], 25 047 journalistes étaient encartés dans la presse écrite en 2011, leur nombre étant en recul depuis 2009, pour la première fois. La presse écrite se singularise également par le vieillissement de sa main d'œuvre (43 ans d'âge moyen, contre 40 ans pour les journalistes audiovisuels), reflet d'une moindre attractivité du secteur pour les jeunes, et tout particulièrement de la presse imprimée (41,8 % des premières demandes de carte concernent la presse papier, contre 67 % en 2000). 21 % des contrats sont précaires (pigistes, CDD) dans la presse écrite ; la proportion atteint 55,5 % (moitié pigistes, moitié CDD) pour les journalistes encartés pour la première fois, ce qui reflète la plus forte précarité des jeunes journalistes. Si les salaires ont continué de progresser dans le secteur de la presse en dépit de la crise, les écarts salariaux sont très marqués entre journalistes de presse écrite en CDI (moyenne mensuelle 3 775 € bruts en 2010, médiane 3 348 €) et pigistes (moyenne : 2 179€ ; médiane : 1 853€, sur des emplois généralement classés cadres). Enfin, la même étude note une féminisation accrue du journalisme (en particulier sur les places précaires), mais non pas aux postes de décision, à l'exception notable de la nomination récente au *Monde*.

[4]Sur la base de données de la caisse de retraite Audiens. Rapport « les salariés de la presse 2010 », version 2.
[5] Données de la CCIJP et rapport « Les journalistes encartés », 2011.

3. LES COÛTS DE DIFFUSION FONT DÉBAT

Comme cela a été noté, la diffusion reste marquée par le choix de plusieurs grands titres nationaux de centraliser l'impression des journaux. Il en va de même, dans une certaine mesure, pour les titres régionaux (deux imprimeries à Rennes et Nantes pour l'ensemble d'*Ouest-France*, par exemple).

Le coût total de la diffusion dans les points de vente se situe, d'après les études disponibles, dans la moyenne des principaux européens, soit de l'ordre de 30 % du prix facial de vente pour les journaux et de 35 % pour les magazines[6]. En revanche, la répartition des commissions entre les trois niveaux est, elle, atypique : la rémunération des diffuseurs eux-mêmes est plus faible qu'ailleurs en Europe, ce qui ne manque pas d'alimenter les revendications des diffuseurs de presse, kiosquiers en tête.

Les coûts de la diffusion postale font l'objet d'une évaluation et d'un suivi dans le cadre des accords tripartites entre l'État, la Poste et le secteur de la presse, en dernier lieu les « accords Schwartz ». La Poste met en avant le fait que, selon cette méthodologie et les comparaisons internationales qu'elle a pu mener, ses coûts de distribution restent parmi les plus avantageux d'Europe, en dépit des hausses tarifaires acceptées par les éditeurs. Ces chiffres ne font toutefois pas l'unanimité entre les parties prenantes.

4. LES COÛTS DE PORTAGE RESTENT ELEVES

D'après les données disponibles[7], les coûts unitaires du portage sont très variables d'un opérateur à l'autre, allant de 0,30 € à 0,54 € par exemplaire. Ils sont touchés notamment

- par les évolutions propres à ce secteur logistique (coût de la main d'œuvre et de l'essence, optimisation des tournées, informatisation des porteurs),
- par la possibilité et la volonté, ou non, de mutualiser l'acheminement de plusieurs titres, et par les stratégies économiques des entreprises (notamment les éditeurs) ayant développé le portage,
- par la densité de population et d'abonnement des territoires, laquelle détermine celles des zones urbaines, semi-urbaines voire rurales où il est économiquement pertinent de porter la presse.

IV. LES PERSPECTIVES DU SECTEUR À MOYEN TERME SONTINCERTAINES, PLUSIEURS SCÉNARIOS SONT ENVISAGEABLES

La plupart des acteurs français du secteur de la presse s'accordent sur un diagnostic de crise auto-entretenue, devenue aiguë ces dernières années. En revanche, peu se risquent à formaliser leurs anticipations sur ce que le secteur de la presse écrite peut devenir à moyen terme, en France et à l'étranger.

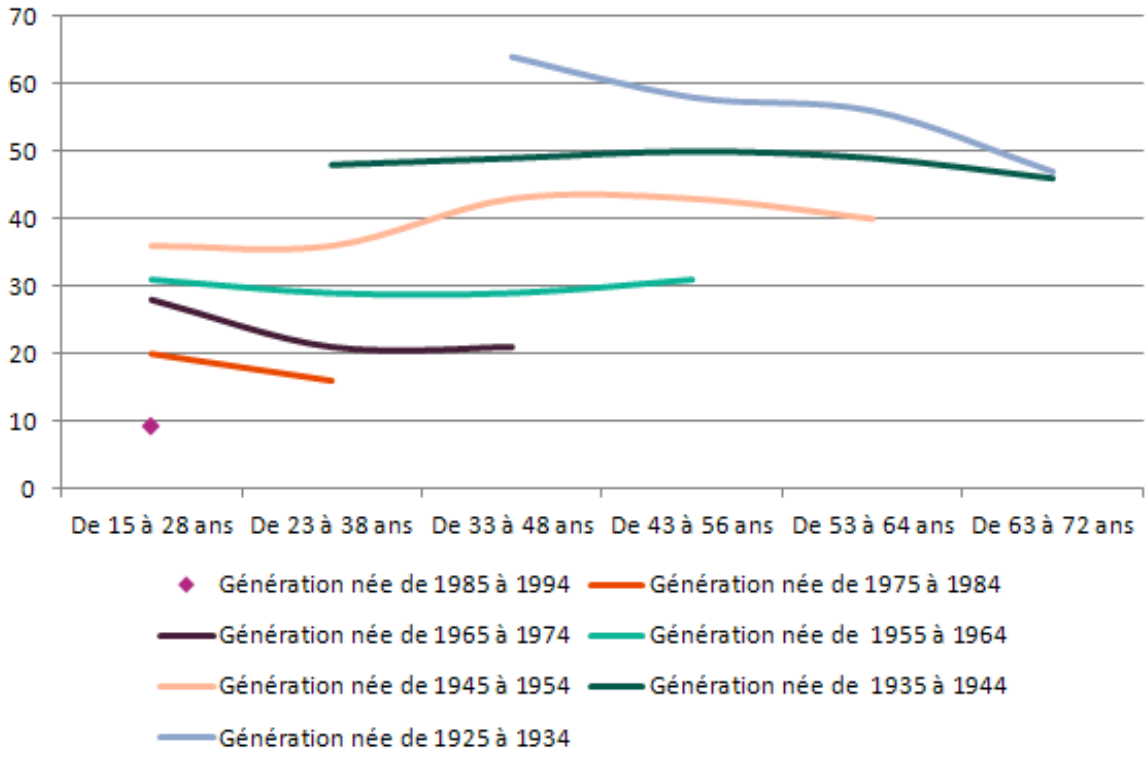
[6] Étude du CSMP, novembre 2008.
[7] Etude d'évaluation du portage réalisée par Arthur D. Little à la demande de la DGMIC, 2013.

A. UN PHÉNOMÈNE PLURI-GÉNÉRATIONNEL DE DÉCLIN DU PAPIER, L'AFFIRMATION RÉCENTE DE L'INFORMATION SUR INTERNET.

La chute en longue période de la diffusion de la presse en France, déjà signalée (tableau n° 2) s'ajoute dans notre pays à une pratique de la lecture régulière de la presse écrite moins fréquente que dans d'autres pays du Nord.

Elle reflète également une mutation des pratiques d'information, d'une génération sur l'autre et au cours de la vie pour chaque génération : la lecture régulière de la presse écrite concerne une population vieillissante. En effet, d'après les données disponibles, dans chaque génération on lit de moins en moins la presse quotidienne payante au cours de sa vie ; d'autre part, les Français lisent de moins en moins les quotidiens de génération en génération, depuis l'après-guerre.

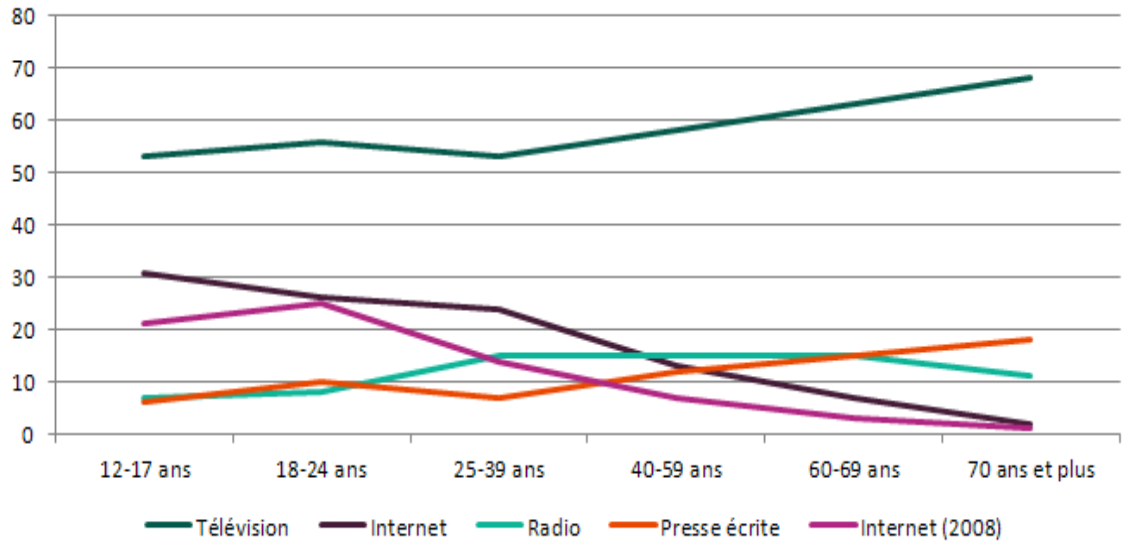
Tableau n° 13 – Lecture assidue de la presse, par génération, à chaque âge de sa vie (% de réponses « tous les jours ou presque » à la question : à quelle fréquence lisez-vous un quotidien payant ?).



Source : Ministère de la culture et de la communication – Enquête sur les pratiques culturelles.
Exemple : 20 % des personnes nées de 1975 à 1984 lisaient « tous les jours ou presque » un quotidien payant lorsqu'elles avaient de 15 à 28 ans, elles ne sont plus que 16 % pour cette même génération lorsqu'elle atteint de 23 à 38 ans.

S'informer par la presse papier, et singulièrement dans les quotidiens payants, apparaît donc comme une pratique culturelle fragilisée. Elle a été concurrencée de longue date par la télévision, elle l'est désormais, singulièrement pour les plus jeunes, par l'information sur Internet.

Tableau n° 14 – Source d'information privilégiée
(% de réponses : « ce média me permet le mieux de suivre l'actualité »)



Source : CREDOC et ARCEP, enquêtes 2012 et 2008.

Cette tendance se renforce avec l'équipement progressif des Français en connexions internet fixes et mobiles. **41,2 millions de Français** ont aujourd'hui accès à l'internet, y compris 23,6 % sur leur mobile (+24 % en un an) et 2,3 millions sur tablette (+138 % en un an)[8]. L'année 2012 a été marquée par des pics de fréquentation des sites internet d'information, au moment de l'élection présidentielle et des Jeux olympiques d'été, alors même que de façon inédite la presse papier n'a pas bénéficié d'un regain de ses ventes dans le même contexte.

B. PLUSIEURS SCÉNARIOS DE MOYEN TERME S'OUVRENT POUR LA PRESSE ÉCRITE ET SE METTRONT PROBABLEMENT EN PLACE DE FAÇON PARALLÈLE

1. LA TRANSITION VERS UNE OFFRE NUMÉRIQUE RENTABLE

Aucun grand titre de presse quotidienne, ni en France, ni ailleurs, n'a pour l'instant trouvé la « formule magique » pour assurer sa transition depuis le papier vers l'internet. Pour chaque dollar gagné sur Internet, la presse américaine perd 7 dollars de revenus de sa diffusion sur papier.[9]

La plupart des titres ont essayé, à telle étape et dans des dosages variables, la gratuité et le développement de la publicité en ligne, puis des stratégies d'abonnement « homothétique » (par ex., la vente en pdf du journal également commercialisé en kiosque), enfin des systèmes de *freemium*, puis de *paywall* (une partie du site étant gratuite, une autre payante, sur la base de la richesse du contenu et/ou du volume de consommation du lecteur). Un tiers des quotidiens américains est passé à un système de contenu payant ou de *paywall* en 2012.[10] La plupart ont mis en place une offre couplée

[8] Source : Médiamétrie, *L'année Internet 2012.*
[9] Source : Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism.
[10] 450 sur 1 380. Source : Pew Research Center, *State of the News Media,* 2012.

d'abonnement papier + numérique, selon la formule : papier le week-end (avec de nombreux suppléments) + numérique en continu.

On peut d'ailleurs relever que, pour la première fois en 2012, le *New York Times* gagne plus par ses ventes (notamment numériques) que par la publicité, la répartition historique ayant été jusqu'à 20 % / 80 %. S'appuyant sur un lectorat très spécifique, le *Financial Times* a vu ses revenus d'abonnements web dépasser ceux des abonnements papier.

Un élément fondamental dans cette stratégie apparaît bien être la puissance des « marques » d'information, c'est-à-dire la confiance que les lecteurs portent à telle source d'information indépendamment de son support. Dans ce contexte, les médias traditionnels, y compris la presse écrite, continuent de prédominer à la fois en termes quantitatifs (20 des 25 premiers sites d'information en ligne sont issus de médias « traditionnels ») et qualitatifs (ils restent la source de référence, même en ligne).[11] Dès lors, la stratégie initiale de gratuité peut être vue comme un investissement pour asseoir les marques des journaux papier sur Internet. Réciproquement, rien n'interdit de penser que de nouvelles marques *pure player* sont susceptibles de s'affirmer à l'avenir.

Plusieurs éléments permettent d'envisager l'émergence progressive d'une offre internet de qualité et rentable, avec le maintien d'une richesse de contenus équivalente à celle de la presse quotidienne papier :

- la décision de plus en plus fréquente de fusionner les rédactions et de basculer vers des journaux entièrement bi-médias, parfois préalable à la disparition de la version papier,
- la qualité et la pertinence croissante des interfaces (appareils et logiciels), certains logiciels permettant par exemple de produire en même temps le contenu destiné au mobile, à la tablette et à l'ordinateur classique,
- la baisse des coûts technologiques de production de l'information en ligne (sur le modèle de la « loi de Moore » des coûts informatiques en général),
- la sophistication croissante de la valorisation des revenus de vente et de publicité (CRM).

Toutefois, une condition pour rentabiliser la vente par abonnements numériques est bien sûr, comme pour la presse papier, de disposer d'une diffusion suffisante. Développer un lectorat numérique nécessite

- du temps et donc de l'assise financière,
- la création de pratiques d'achat ou d'abonnement sur support numérique, *a contrario* des habitudes de gratuité entretenues initialement. Beaucoup de journaux semblent confiants dans la capacité de banaliser de tels usages par exemple avec les abonnements sur tablette.

Rien ne permet à ce stade de savoir combien de titres pourront à terme devenir rentables en France, dans l'information écrite en ligne. La question est également de savoir si les *pure players* vont pouvoir croître, maintenant que certains (Mediapart, Slate, avec des modèles économiques opposés) atteignent le point d'équilibre économique.

[11] Pew Research Center, *State of the News Media,* 2012.

2. DES NICHES RENTABLES, Y COMPRIS SUR PAPIER

Si le papier est en crise et si l'Internet n'a pas encore stabilisé un modèle économique à grande échelle, plusieurs titres, y compris d'information politique et générale, continuent tout à la fois de trouver un public et d'assurer leur rentabilité. C'est le cas, dans des registres différents, du *Canard Enchaîné,* de *XXI*, ou encore du magazine féminin *Causette*.

De la même façon, la poursuite du développement de l'information hyperlocale sur papier et/ou sur Internet a parfois été présentée comme une niche qui conserve sa pertinence et peut demeurer rentable[12]. La perte de revenus publicitaires serait plus un retour à la normale qu'un handicap insurmontable, comme le démontrerait, par exemple, le cas du groupe de journaux papier britanniques hyperlocaux Tindle[13].

Dans tous les cas de figure, les titres fondent leur stratégie sur la même logique que celle de M. Clark Gilbert, directeur de *Deseret News* Publishing (éditant le principal quotidien de Salt Lake City), considéré comme un avant-gardiste de la presse américaine en matière des nouvelles technologies : « investissez là où vous pouvez être le meilleur dans le monde ».[14]

Là encore, le modèle exact reste incertain : verra-t-on une rénovation de la PQR ou l'émergence de nouveaux acteurs ? Selon certaines analyses, qui restent encore à confirmer, l'efflorescence de sites d'information internet hyperlocaux serait une réponse aux attentes du lectorat sur le contenu que n'exauceraient plus des groupes devenus distants ; ils seraient donc plus à même d'assurer leur rentabilité commerciale.[15]

3. UNE RELANCE DE LA PRESSE SANS BUT LUCRATIF

On peut distinguer deux tendances :

- la structure sans but lucratif : Plusieurs titres se sont créés autour de l'idée que la qualité et l'indépendance de la presse impliquaient d'abstraire les titres de presse de la recherche de rentabilité, en passant par des formules diverses : coopératives *(Alternatives économiques* ou encore l'agence AP*)*, association (SIPA – *Ouest France*) ou société commerciale détenue par la rédaction (*Le Monde* et *Libération* dans leur configuration historique, *Le Canard Enchaîné*). Plusieurs *pure players* ou journaux bimédia ont été créés sur ce principe, à l'échelle locale aux États-Unis, ou encore en France (feu le journal Owni). Certaines de ces structures se heurtent toutefois à la difficulté de disposer des capitaux suffisants pour faire face aux difficultés conjoncturelles ou aux mutations structurelles.
- Le financement par les dons : Plusieurs titres ont été conduits à lancer des souscriptions auprès de leurs lecteurs *(Le Monde, L'Humanité...).* Aux États-Unis, le site spot.us permet à des investigations journalistiques de se financer par *crowdfunding*.

Ces modèles de presse sans but lucratif connaissent un regain d'intérêt en

[12] "Moving into multiple business models. Outlook for Newspaper Publishing in the Digital Age". PriceWaterhouseCoopers, 2009.

[13] ''The Kitten Press'', *The Economist,* 21 juillet 2012.

[14] Pew Research Center, *State of the News Media,* 2012.

[15] ''What do we mean by local ?'', John Mair, Neil Fowler & Ian Reeves ed., 2012.

France :

- Proposition du SPIIL de s'appuyer sur la formule des fonds de dotation créés par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008.
- *Livre blanc du financement participatif (crowdfunding)* de 2012, donné en référence aux Assises de l'entrepreneuriat organisées par le ministère du redressement productif.

4. LA DIVERSIFICATION VERTICALE

Dans ce scénario, les titres développeraient la valeur de leur marque autour de produits dépassant la presse écrite et concernant un champ plus vaste que leur métier de base :

- la diversification du Groupe Washington Post dans l'enseignement à distance (Kaplan) a un temps été considérée comme le prélude à la constitution d'un groupe structuré autour de l'information et de l'éducation. Elle semble aujourd'hui fragilisée par les difficultés récentes de Kaplan et les nouveaux choix d'investissement du *Washington Post* dans les maisons de retraite, qui rendent le conglomérat moins cohérent.
- News Corp a décidé de réorganiser ses activités de presse autour de la marque WSJ du *Wall Street Journal*, y compris l'information financière (Dow Jones),
- *Libération, le Financieele Dagblad* ou encore *La Gazetta dello Sport* valorisent de façon croissante leur capacité et leur légitimité à organiser des événements cohérents avec leur identité comme journaux (respectivement : des débats politiques et sociétaux, des conférences financières et des événements sportifs).
- Dans un genre différent, le magazine culturel anglo-saxon *Vice* a poussé cette logique à son terme : le magazine papier n'existe plus que pour ancrer la marque et donner le ton ; la rentabilité provient de son importante diversification (télévisions, partenariats avec des marques, événements, label musical...).

5. LA POURSUITE DE L'ATTRITION

Aux États-Unis, pays le plus frappé par les mutations en cours et la crise de la presse, la diffusion et le chiffre d'affaires ont déjà baissé de plus de 40 % depuis 2000 ; telle ou telle date de disparition totale du journal imprimé a été avancée par les professionnels ou les futurologues, souvent sur la base de simples régressions linéaires : dès 2016 pour la plupart des journaux américains (sauf les quatre principaux et les plus locaux)[16], en 2017 aux États-Unis et en 2040 ailleurs[17]… Le directeur du *New York Times* avait d'ailleurs indiqué en 2010 que son journal cesserait à un moment de paraître sur papier, « à une date à confirmer ». Nombreux sont les titres de presse majeurs qui, de façon avouée ou non, étudient la possibilité de basculer entièrement à brève échéance sur les supports numériques. Depuis 2012, pour la première fois, une grande ville américaine (La Nouvelle-Orléans) ne dispose plus d'un journal quotidien local.

Si le rythme est incertain et la situation variable d'un pays à l'autre, la tendance est incontestable. Elle concerne aussi la France, comme cela a été évoqué précédemment. Il ne semble pas qu'elle ait encore produit tous ses effets. Il convient

[16]Center for the Digital Future, USC Annenberg School for Communication & Journalism, en 2011
[17]Francis Gurry, directeur général de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, en 2011

néanmoins de relever que dans son panorama annuel de la presse américaine, le Pew Research Center adopte en 2012 une tonalité généralement plus optimiste.

ANNEXE II : UN SOUTIEN PUBLIC MASSIF

Comme la plupart des pays développés, la France a fait le choix de soutenir la presse écrite par des financements publics. Cette politique publique donne une traduction concrète à l'objectif à valeur constitutionnelle d'information pluraliste des citoyens. La spécificité de la France est à rechercher dans le caractère à la fois massif des aides à la presse, et par le recours à toute une palette d'aides directes ou indirectes, ciblées ou non.

De nombreux dispositifs sont anciens voire séculaires : exonérations fiscales, taux de TVA réduit, tarification postale bonifiée. Beaucoup ont connu une progression importante des crédits qui leur sont alloués dans le contexte de crise de la presse, à l'issue des états généraux de 2008. La perspective budgétaire fixée à ce jour par le triennal 2013-2015 ramène les crédits budgétaires à leur étiage de 2008, soit de l'ordre de 350 millions d'euro par an (hors AFP).

I. UNE PROGRESSION MASSIVE DES CREDITS BUDGETAIRES

A. AU SENS LARGE, LES AIDES À LA PRESSE ONT RASSEMBLE PRES DE 800 M€ EN 2012

Au sens strict, les aides à la presse regroupaient trois lignes du budget de l'État, soit 419,0 M€ en 2012[18], au sein des programmes budgétaires 180 et 134[19] :

- les aides à la diffusion, qui en représentent les trois quarts : il s'agit de l'aide postale, les aides au portage et l'aide au transport par la SNCF ;
- les aides à la modernisation : elles regroupent, d'une part les aides permettant la restructuration des messageries de presse (Presstalis), des imprimeries de presse ainsi que des diffuseurs de presse (kiosquiers ou autres), d'autre part la modernisation de l'outil industriel et rédactionnel des éditeurs ;
- les « aides au pluralisme », cet intitulé de la nomenclature budgétaire ne recouvrant qu'une fraction minime des aides. Ce choix de dénomination peut paraître paradoxal dans la mesure où *l'ensemble* des aides à la presse contribue au pluralisme.

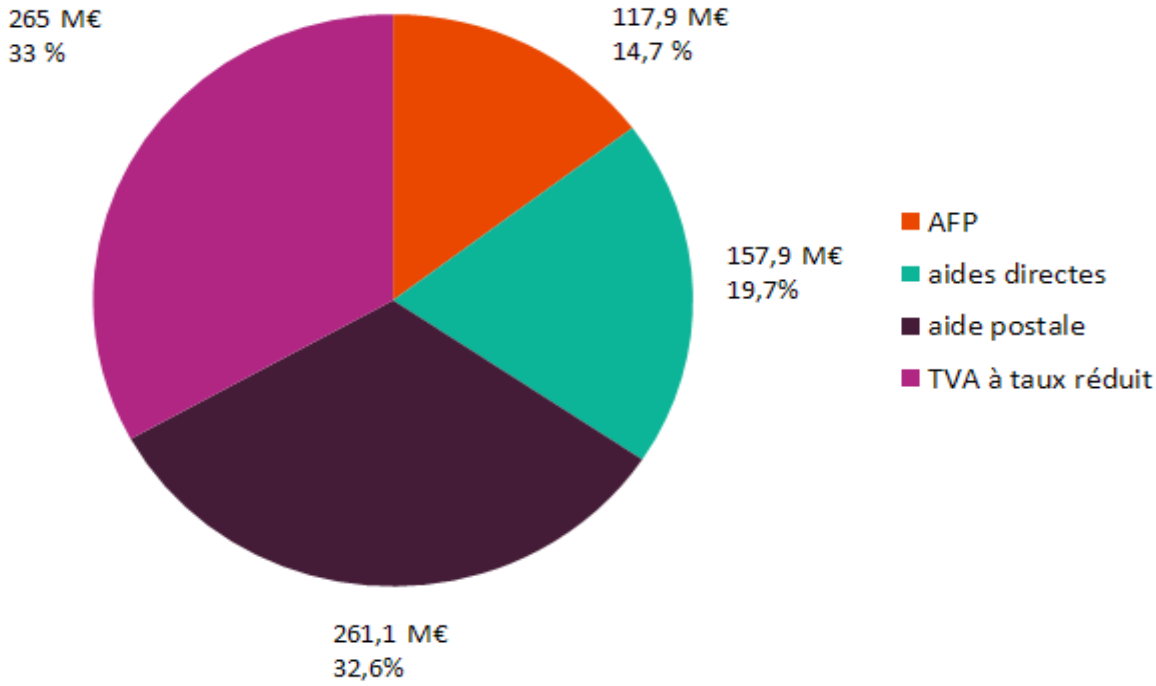
Dans le programme 180 sont adjoints aux aides à la presse les abonnements de l'État à l'AFP. En 2012, 117,9 M€ ont été versés en exécution pour ces abonnements.

Enfin, plusieurs dépenses fiscales sont consacrées au soutien au secteur de la presse. La plus importante de loin est le bénéfice de taux de TVA « super-réduits » (2,1 % en métropole) pour la vente de l'ensemble des titres de presse reconnus par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP). En 2012, cette dépense fiscale est estimée à 265 M€ (par comparaison à un taux de TVA de 7 %).

18 Sauf mention contraire, les chiffres sont indiqués en crédits de paiement et en exécution.

19 Jusqu'en 2012, l'aide postale était inscrite à la fois sur les programmes 180 et 134 (industrie). L'ensemble des crédits sont désormais rassemblés sur le programme 180.

Tableau n° 1 – les aides à la presse au sens large, en 2012
(en millions d'euros, crédits de paiement, exécution)



Source : exécution 2012.
NB : La dépense fiscale de TVA avait été appréciée conventionnellement en 2012 par rapport au taux réduit de TVA de 7%.

B. LES CREDITS BUDGETAIRES ONT ATTEINT JUSQU'A PRES DE 480 MILLIONS D'EUROS [20] PAR AN SUR 2009-2011

Dans le contexte de crise aiguë de la presse après 2008, déjà décrit, une hausse très importante des aides budgétaires sur trois ans a été décidée. Déjà massif, le soutien annuel des finances publiques à la presse écrite a progressé de près de 160 millions d'euro à la suite des EGPE.

Cette dynamique budgétaire est notamment passée par :

- une hausse massive des crédits consacrés au développement du portage, passés de 8 M€ en 2008 à 65 M€ en 2009, parallèlement à la progression du coût de l'exonération des porteurs de presse, passé de 0 à 8 M€, puis 17 M€ en 2010 ;
- un moratoire d'un an sur l'aide postale : l'application des hausses tarifaires inscrites dans les « accords Schwartz » entre l'État, la presse et la Poste a ainsi été reportée d'un an. Le coût total de cette mesure (jusqu'en 2015) a été estimé à 192 M€. Il a représenté 24,5 M€ environ en 2009 et est estimé en 2013 à 32 M€ ;
- un développement de l'aide à la transition numérique avec notamment la

[20] Hors AFP, y compris le transport postal inscrit au programme 134, données d'exécution CP, moyenne 2009-2011

création d'une aide dédiée à la presse en ligne (fonds SPEL) ;

- la mobilisation des crédits publics pour accompagner les réorganisations du réseau de diffusion de la presse ;
- la mise en place du programme « Mon journal offert ».

Tableau n° 2 – Evolution des crédits budgétaires
(en millions d'euros, crédits de paiement)

M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013
aides à la diffusion	258,3	347,0	358,3	359,4	325,2	308,0
dont aide postale	242,3	266,5	266,3	269,3	261,1	249,0
dont aide au portage	8,3	65,1	67,2	66,7	44,5	37,6
aide au pluralisme	13,0	16,2	19,5	12,0	12,0	12,0
aides à la modernisation	52,4	120,1	110,3	85,8	81,8	74,8
dont FDM	22,0	28,6	24,9	17,7	23,6	33,5
dont SPEL	0,3	0,0	2,7	7,9		
Total aides à la presse	323,6	483,3	488,1	457,1	419,0	394,8

Source : exécution 2008 à 2012, LFI 2013.

C. LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE EN COURS PRÉVOIT LE REPLI PROGRESSIF DES CREDITS A UN NIVEAU PRE EGPE À L'HORIZON 2015

Le triennal budgétaire 2013-2015 poursuit le repli des crédits des aides à la presse. Il convient de noter que les chiffres présentés n'intègrent pas les mesures de régulation budgétaire en gestion et les mesures supplémentaires d'économies demandées par le Gouvernement en 2014 par rapport au triennal.

Tableau n° 3 – Programmation triennale des crédits budgétaires
(en millions d'euros, crédits de paiement)

Triennal aides à la presse 2013-2015 (M€, CP)				
	2013	2014	2015	*2015/2013*
Aides à la diffusion	308,0	291,5	270,0	*-12%*
Dont aide postale	*249,0*	*232,5*	*213,0*	*-14%*
dont aide au portage	*37,6*	*36,0*	*33,1*	*-12%*
Aides au pluralisme	12,0	12,0	12,0	*0%*
Aides à la modernisation	74,8	69,9	63,9	*-15%*
Dont FSDP	*33,5*	*31,7*	*30,7*	*-8%*
Aides à la presse	394,8	373,4	345,8	*-12%*

Source : Triennal 2013-2015.

II. UNE LARGE PALETTE D'OUTILS BUDGÉTAIRES ET FISCAUX

Le système d'aides à la presse associe en France des aides budgétaires directes et des aides fiscales indirectes. Les aides directes hors aides au transport postal sont ciblées à plus de 98 %. En revanche, les aides fiscales indirectes, notamment le taux super réduit de TVA, et l'aide au transport postal, ne sont qu'imparfaitement ciblées.

A. LES AIDES À LA DIFFUSION REPRÉSENTENT PLUS DES TROIS QUARTS DES AIDES DIRECTES BUDGÉTAIRES.

1. L'AIDE POSTALE

Les articles L. 2 et L. 4 du code des postes et des communications électroniques prévoient que la presse bénéficie de tarifs bonifiés de transport postal, au titre des missions de service public de la Poste. Ces tarifs sont fixés par l'État.

Suivant une méthode déjà empruntée auparavant, une négociation tripartite a conduit l'État, la presse et la Poste à conclure en 2008 des accords (« accords Schwartz ») pour la période 2009-2015. Les accords Schwartz prévoient l'engagement réciproque de chacune des parties sur des évolutions progressives et programmées : hausse de la productivité de la Poste, hausses des tarifs acquittés par les éditeurs de presse et baisse de la compensation que l'État verse à la Poste.

L'ensemble des titres de presse inscrits à la CPPAP au titre de l'aide postale subissent l'évolution des tarifs postaux, mais les trajectoires tarifaires diffèrent pour la presse IPG et non IPG, les augmentations de tarifs pour cette dernière étant plus sensibles.

Tableau n° 4 – Trajectoire des hausses des tarifs postaux de la presse

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presse CPPAP	3,0%	3,5%	4,0%	4,5%	5,0%	5,0%	5,0%
Presse CPPAP ciblée	2,0%	2,5%	3,0%	3,0%	3,5%	3,5%	3,5%

Source : accords Schwartz.

L'État compense à la Poste une partie du surcoût ainsi supporté par cette dernière par rapport au tarif postal de service universel en échange de gains de productivité de la Poste matérialisés par la décroissance de la subvention budgétaire, qui reflète aussi la baisse anticipée des volumes transportés. A l'issue des accords, le déficit résiduel supporté par la Poste au titre du transport postal de la presse est réputé réglé.

En 2009, l'État a décidé le report d'un an des hausses tarifaires prévues dans les accords, la différence étant compensée à la Poste.

Tableau n° 5 – Contribution publique au transport postal de la presse, 2009-2015 (millions d'euros, crédits de paiements)

M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Forfaitaire	242,0	242,0	242,0	232,0	217,0	200,0	180,0
Moratoire	24,5	24,3	27,3	29,5	32,0	32,5	33,0
TOTAL	**266,5**	**266,3**	**269,3**	**261,5**	**249,0**	**232,5**	**213,0**

Source : exécution budgétaire 2009-2012 ; LFI 2013 ; triennal 2013-2015 pour 2014 et 2015.

2. LA RÉDUCTION DU TARIF SNCF

En application de l'article 41 du cahier des charges de la SNCF, approuvé par le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983, l'État peut demander à la SNCF la fourniture de prestations de transport spécifiques, prévues par des conventions. Une convention déterminant les conditions de prise en charge par l'État d'une partie du coût du transport de la presse par la SNCF lie, chaque année, l'État à la SNCF. Le soutien de l'État est concentré sur l'acheminement des quotidiens d'IPG. L'aide à la SNCF s'élève à 5 M€ en 2012.

Cependant, l'acheminement de la presse par la SNCF semble remis en cause par la progression d'une politique d'impression décentralisée du titre principal bénéficiaire de l'aide.

3. L'AIDE AU PORTAGE

Cette aide a été instituée par le décret n° 98-1009 du 6 novembre 1998. Elle bénéficie aux périodiques au maximum hebdomadaires d'IPG (au sens de l'aide postale). Elle est versée annuellement par l'État sur la base des données communiquées par les titres, en deux sections : l'une calculée sur le flux de nouveaux exemplaires portés au cours des deux années précédentes (0,26 centimes par exemplaire en 2012), l'autre calculée sur le stock d'exemplaires portés l'année précédente (0,017 centimes par exemplaire en 2012). Les quotidiens QFRP et QFRPA bénéficient de taux bonifiés de subvention pour le stock (0,17 centimes par exemplaire).

Ce mode de diffusion jugé particulièrement stratégique pour la presse a été très largement soutenu à la suite des EGPE, avec le passage des crédits dédiés de 8 M€ à 70 M€ en 2009. Cette très forte augmentation visait à jouer un effet de levier sur trois ans afin d'accompagner les investissements dans le secteur du portage. L'aide a ainsi vocation à décroître après ces trois années exceptionnelles. Sans revenir aux montants pré-EGPE, l'aide s'établit en exécution à 44,5 M€ en 2012 et 37,6 M€ ont été inscrits en LFI 2013.

4. L'EXONERATION DE CHARGES PATRONALES POUR LES VENDEURS, COLPORTEURS ET PORTEURS DE PRESSE (VCP)

Accompagnant l'accroissement de l'aide au portage, une exonération de charges patronales pour les vendeurs, colporteurs et porteurs de presse (VCP) a été instaurée en 2009 via une modification de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 définissant le

statut de VCP.

Bénéficient ainsi de l'exonération les personnes portant des quotidiens ou assimilés au titre de l'article 39 bis A du CGI, sous statut de :

- vendeurs-colporteurs indépendants, travaillant comme mandataires-commissionnaires d'un éditeur, d'un dépositaire ou d'un diffuseur, inscrits à ce titre au CSMP,
- ou porteurs salariés.

Cette exonération, évaluée à 19 M€ en 2012, est compensée à l'ACOSS par crédits budgétaires.

B. LES AUTRES AIDES DIRECTES VISENT À AIDER LES TITRES LES PLUS FRAGILES ET À ACCOMPAGNER LA MODERNISATION DE LA PRESSE.

1. LES « AIDES AU PLURALISME »

Le pluralisme constitue le cœur de la justification constitutionnelle des aides à la presse. Ces aides ont donc joui d'une grande stabilité à la fois dans leur définition et les montants alloués, avec le souci de préserver un système qui respecte pleinement l'autonomie respective de l'État et des éditeurs de presse bénéficiaires.

a) L'aide aux quotidiens nationaux d'IPG à faibles ressources publicitaires

Cette aide a été instituée par le décret n°86-616 du 12 mars 1986. Elle bénéficie aux quotidiens nationaux d'IPG (au sens de l'aide postale) imprimés sur papier journal, dont les ressources publicitaires, sous certaines conditions de prix de vente et de faible diffusion (moins de 250 000 exemplaires de tirage en moyenne, moins de 150 000 exemplaires de diffusion payée), pour lesquels la publicité représente moins de 25 % des recettes.

Elle est versée annuellement par l'État sur la base des données communiquées par les titres. Elle bénéficie à 5 titres en 2012, pour un montant de 9,2 M€ en 2012.

b) L'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'IPG à faibles ressources de petites annonces

Cette aide a été instituée par le décret n° 89-528 du 28 juillet 1989. Elle bénéficie aux quotidiens régionaux d'IPG (au sens de l'aide postale) imprimés sur papier journal, sous certaines conditions de prix de vente et de faible tirage (moins de 70 000 exemplaires en moyenne) et diffusion (moins de 60 000 exemplaires de diffusion payée, et qui ne sont pas le premier quotidien local), pour lesquels les petites annonces représentent moins de 25 % des recettes.

Elle est versée annuellement par l'État sur la base des données communiquées par les titres. L'aide s'élève à 1,4 M€ en 2012 et bénéficie à une vingtaine de titres.

c) Aide à la presse hebdomadaire régionale et locale

Cette aide a été instituée par le décret n° 2004-1312 du 26 novembre 2004. Elle bénéficie aux hebdomadaires régionaux et locaux d'IPG (au sens de l'aide postale).

Elle est versée annuellement par l'État sur la base des données communiquées par les titres, en deux sections : l'une pour tous les titres, l'autre pour les hebdomadaires dont la moitié des exemplaires au moins pesait moins de 100g, et diffusés au moins à moitié par voie postale. Elle s'élève à 1,42 M€ inscrits en 2012.

2. LES AIDES À LA MODERNISATION

a) Le fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)

Comme cela avait été préconisé par plusieurs rapports successifs, le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012 a regroupé plusieurs dispositifs d'aides antérieurs : fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale (concernant l'outil industriel), fonds SPEL, fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger.

Le fonds comprend :

- une première section, consacrée aux projets de mutation et de modernisation industrielle,
- une deuxième section, consacrée aux projets numériques,
- une troisième section, consacrée au financement des actions innovantes et au développement du lectorat (notamment lectorat des jeunes, diffusion à l'étranger...),
- enfin, un dispositif de bonifications pour les actions de RSE, collectives ou innovantes.

Il bénéficie, pour sa première section, aux agences de presse, aux quotidiens d'IPG et assimilés (presse hebdomadaire régionale) ainsi que les quotidiens gratuits imprimés par des imprimeries de presse. La plupart des services de presse en ligne (SPEL) reconnus en CPPAP ont accès à la seconde section. Cependant, le comité d'orientation doit veiller à respecter dans ses propositions un montant minimum de 80 % en faveur des SPEL d'IPG. La troisième section est accessible aux bénéficiaires des deux premières et à certains titres favorisant le débat d'idées.

Les aides (subvention, ainsi qu'avances remboursables pour la deuxième section) des trois sections sont attribuées par l'État sur dossier, après appel à projet, et sur la base de l'avis d'un comité d'orientation où siègent à parité les administrations et les représentants du secteur.

Le fonds a mobilisé18,9 M€ en AE et 23,6 M€ en CP en 2012. Il convient de noter que les crédits affectés au FSDP sont particulièrement touchés par les mesures de régulation budgétaire (33,7 M€ en AE et 38,3 M€ en CP en LFI 2012, pour 24,4 M€ en AE et 28, 6 M€ disponibles en 2012).

Le FSDP concrétise la demande de plusieurs rapports successifs de rapprocher les aides stratégiques à la presse dans un seul outil. Il reste néanmoins

marqué, dans sa structure et son fonctionnement (formations distinctes du comité d'orientation), par les régimes d'aides qui l'ont précédé, traitant de façon séparée la presse imprimée et la presse en ligne.

Le fonds est, de façon délibérée, centré sur l'investissement, ce qui pose une série de questions pratiques d'équité et d'efficience (refus de prise en charge de dépenses internes, même lorsqu'elles sont économiquement plus pertinentes ; difficulté à cadrer avec les développements technologiques déployables par location plutôt que par achat).

b) Les aides à la modernisation sociale

Le soutien de l'État à la résorption des sureffectifs observés dans les services de fabrication des journaux quotidiens prend la forme de trois plans de modernisation sociale, mis en place au terme de négociations collectives qui ont impliqué tous les acteurs du secteur de l'imprimerie en 2004 et 2005.

Pour soutenir ces plans, 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.

Au terme de conventions-cadres définissant les critères de prise en charge, le nombre maximum de personnes à prendre en charge sur la durée du plan était fixé à 586 personnes pour la PQN et 1 800 personnes dans la PQR/PQD. En pratique, les entrées dans le dispositif ont concerné respectivement 513 et 1 333 personnes. Le dispositif est clos depuis le 31/12/2011.

Les bénéficiaires cessent de travailler et reçoivent une allocation spéciale jusqu'à leur départ en retraite. Selon une clef de répartition établie par les conventions, l'État prend en charge une partie de l'allocation spéciale et les cotisations pour la retraite de base, les entreprises prennent en charge le reste de l'allocation et les cotisations de retraite complémentaire, la prévoyance et les indemnités de licenciement. Les versements de l'État devraient intervenir jusqu'en 2017. Les aides sont donc en décroissance structurelles et épousent la sortie progressive du dispositif des bénéficiaires.

Le coût global du dispositif a été modifié par les différentes réformes des retraites intervenues en 2009, 2011 et 2012.

Ces aides ont atteint 23,4 M€ de crédits en 2012 et devraient s'élever à 18,40 M€ en 2013.

3. L'AIDE À LA DISTRIBUTION

Le décret n° 2002-629 du 25 avril 2002 a introduit l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale. Le dispositif a été remanié par le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012.

L'aide est versée en deux sections :

- d'une part pour les quotidiens nationaux et titres assimilés, au prorata de leur nombre d'exemplaires vendus au numéro,
- d'autre part pour les publications d'IPG au sens de l'aide postale pour leurs ventes à l'étranger, en fonction de leur diffusion et de son évolution d'une année

sur l'autre.

Les sommes attribuées au titre de cette aide ont vocation à être reversées par les quotidiens bénéficiaires à Presstalis, seule société de messageries à assumer la distribution des quotidiens nationaux vendus au numéro. Presstalis supporte à ce titre les contraintes logistiques et d'urgence spécifiquement attachées à cette activité. La charge financière qui en résulte fragilise Presstalis et, à travers cette société, le système coopératif de distribution de la presse.

La ligne budgétaire consacrée à cette aide a également permis à l'État de prendre en charge, de façon exceptionnelle, une partie du coût de la restructuration de Presstalis. Elle a donc fortement varié sur les dernières années. En 2012, l'aide à la distribution a atteint à 23,85 M€ dont 23 M€ pour la première partie.

4. LES AIDES AUX DIFFUSEURS DE PRESSE

L'aide à la modernisation des diffuseurs de presse a été instituée par l'article 134 de la LFR pour 2004. Elle s'appuie sur une délégation de service public qui en définit les modalités pratiques.

L'aide à la modernisation est une subvention d'investissement, accordée sous certaines conditions aux diffuseurs qui souhaitent rénover leur espace de vente ou optimiser leur gestion des produits de presse via l'informatisation. Elle porte sur une partie des coûts engagés pour la modernisation. Elle s'établit à 4 M€ en 2013.

Deux aides exceptionnelles ont également été instituées en 2009 et 2011 : la première visait à aider de manière ponctuelle les diffuseurs dont la situation économique était apparue très dégradée à l'issue des travaux des EGPE, la seconde pour aider les diffuseurs à faire face aux conséquences des grèves déclenchées à la suite de la restructuration de la distribution de la presse.

C. LES AIDES INDIRECTES FISCALES

1. LES TAUX DE TVA SUPER RÉDUITS

Les articles 298 *septies* à 298 *terdecies* du code général des impôts (CGI) prévoient l'application de taux de TVA particuliers dans le secteur de la presse. Le taux de TVA est de 2,1 % en métropole sur la vente de périodiques (1,05 % en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion) et de 7 % sur la composition et l'impression, ainsi que sur la fourniture d'information par les agences de presse.

Ces taux de TVA, réduits ou super-réduits selon le cas, sont conformes au cadre en droit de l'UE (directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée), qui prévoit :

- la possibilité de taux réduits pour la presse,
- le maintien des taux super-réduits « historiques », à condition qu'ils aient été instaurés « pour des raisons d'intérêt social bien définies en faveur des consommateurs finaux. »

L'ensemble des titres de presse papier inscrits en CPPAP bénéficient du taux super réduit de TVA. En revanche, les services de presse en ligne sont taxés au taux normal de TVA (19,6 %), en tant que services.

La dépense fiscale est estimée à 265 M€ en LFI 2013, contre 180 M€ en 2012 (du fait du passage de 5,5 % à 7 % du taux réduit appliqué conventionnellement pour calculer la dépense fiscale). L'évaluation par rapport au taux de 5 % donne une dépense fiscale de 160 M€.

De nombreux autres pays de l'Union européenne accordent à la presse un taux de TVA réduit voire nul, de sorte que la France se situe plutôt dans une moyenne.

Tableau n° 6 – Taux de TVA applicable dans plusieurs pays européens aux journaux

Pays	Taux de TVA standard	TVA sur la vente au numéro	TVA sur l'abonnement	TVA sur la publicité	TVA sur l'impression
Allemagne	19	7	7	19	19
Autriche	20	10	10	20	20
Belgique	21	0	0	21	21
Danemark	25	0	0	25	25
Espagne	16	4	4	16	16
Finlande	22	22	0	0	0
France	19,6	2,1	2,1	19,6	19,6
Grèce	19	4,5	4,5	19	19
Italie	20	4	4	20	4
Norvège	19	6	6	19	19
Pays-Bas	19	6	6	19	19
Portugal	21	5	5	19	19
Rép. Tchèque	19	5	5	19	19
Russie	18	10	18	18	18
Suède	25	6	6	25	25
Suisse	7,6	2,4	2,4	7,6	7,6
Ukraine	20	0	0	20	0
Royaume-Uni	18	0	0	18	18
Moyenne	19,3	5,5	4,4	18,1	15,2

Source : Commission européenne. Rapport 2013.

2. LA DÉDUCTION SPÉCIALE DES PROVISIONS POUR INVESTISSEMENTS

Elle est prévue à l'article 39 bis A du CGI et bénéficie aux titres de presse IPG (papier ou SPEL) répondant à des critères plus larges que ceux ouvrant droit aux tarifs IPG de l'aide postale. Ils sont reconnus spécifiquement par la CPPAP pour le bénéfice de cette disposition fiscale.

Les entreprises éligibles peuvent déduire de leur résultat imposable à l'impôt sur les sociétés leurs provisions en vue de l'acquisition de biens meubles et immeubles, ou les dépenses de recherche-développement, nécessaires à l'exploitation d'un SPEL.

La déduction est plafonnée à 30 % du bénéfice (60 % pour les quotidiens, 80 % pour ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,6 M€). Les sommes déduites doivent être consacrées à payer les immobilisations prévues.

Ce dispositif est estimé à 1 M€ en LFI 2013.

3. LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR SOUSCRIPTION AU CAPITAL DES SOCIÉTÉS DE PRESSE

Ce dispositif est prévu à l'article 220 *undecies* du CGI et bénéficie aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, et indirectement aux sociétés de presse (celles visées à l'article 39 bis A du CGI, voir ci-dessus).

L'investissement au capital d'une société de presse bénéficie d'une réduction d'impôt de 25 % (sans report ni restitution). L'investissement doit durer au moins 5 ans.

Le coût est estimé à moins de 500 000 euros en LFI 2013.

4. L'EXONERATION DE CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE

Cette disposition très ancienne (elle remonte au XIX^{ème} siècle et à la patente), et prorogée avec l'instauration de la nouvelle CET, est aujourd'hui transcrite aux articles 1458, 1586 *ter*, 1586 *quinquies* et 1586 *nonies* du CGI. Les éditeurs de feuilles périodiques, les SPEL, ainsi que les messageries et agences de presse, les correspondants locaux de la presse régionale et départementale et les vendeurs colporteurs de presse sont exonérés de CET.

En raison de l'exonération des bases, les services fiscaux ne sont aujourd'hui pas en mesure d'évaluer le coût du dispositif.

5. L'EXONÉRATION FISCALE ET ABATTEMENTS SOCIAUX POUR LES FRAIS PROFESSIONNELS DES JOURNALISTES

L'article 81 du CGI et l'arrêté du 26 mars 1987 instaurent une déduction sur le revenu imposable à concurrence de 7 650 euros pour les journalistes professionnels des entreprises ou agences de presse, y compris en ligne, et des professionnels assimilés (sténographes, réviseurs, dessinateurs...) représentant une allocation pour frais d'emplois.

ANNEXE III : GLOSSAIRE

ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AE : autorisation d'engagement
AFP : Agence France-Presse
ANR : Agence nationale de la recherche
ARCEP : Autorité de régulation des communications électroniques et postales
ARDP : Autorité de régulation de la distribution de la presse
BPI : Banque publique d'investissement
CCIJP : Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels
CGI : code général des impôts
CICE : crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CII : crédit d'impôt innovation
CMS : système de gestion du contenu
CP : crédit de paiement
CPPAP : Commission paritaire des publications et agences de presse
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRM : gestion de la relation client
CSMP : Conseil supérieur des messageries de presse
DGMIC : direction générale des médias et des industries culturelles
EGPE : états généraux de la presse écrite
FDM : fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale
FSDP : fonds stratégique pour le développement de la presse
IFCIC : Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
IPG : information politique et générale
JEI : jeune entreprise innovante
LFI : loi de finances initiale
LFR : loi de finances rectificative
LR : loi de règlement
M€ : million d'euros
Md€ : milliard d'euros
OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économiques
OJD : association pour le contrôle de la diffusion des médias
PQD : presse quotidienne départementale
PQN : presse quotidienne nationale
PQR : presse quotidienne régionale
QFRP : quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources de publicité
QFRPA : quotidiens locaux à faibles ressources de petites annonces.
SPEL : fonds d'aide au développement des services de presse en ligne
TVA : taxe sur la valeur ajoutée
VCP : vendeurs, colporteurs et porteurs de presse
WAN-IFRA : Association mondiale des journaux et des éditeurs de médias d'information

ANNEXE IV : LISTE DES AUDITIONS

Éditeurs et syndicats d'éditeurs

Association de la presse gratuite d'information (APGI)
M. Jean-Christophe THIERY, président de l'APGI, président de Bolloré Média
M. Édouard BOCCON GIBOD, trésorier de l'APGI, président de Métro France

Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)
M. Christian BRUNEAU, président de la FNPS, président-directeur général de « l'Hôtellerie-Restauration »
M. Charles VALLEE, Premier vice-président de la FNPS, président d'honneur des éditions Dalloz
M. Jacques LOUVET, président d'honneur et trésorier de la FNPS, président d'Editair
Mme Catherine CHAGNIOT, directrice déléguée de la FNPS

Groupement des éditeurs de service en ligne (GESTE)
Mme Corinne DENIS, présidente du GESTE, directrice générale adjointe de L'Express-Roularta
M. Xavier SPENDER, administrateur du GESTE, directeur général adjoint de l'Equipe SNC
M. Maxime JAILLET, responsable des affaires réglementaires et institutionnelles du GESTE

Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM)
Mme Nathalie COLLIN, présidente du SEPM, directeur général du Nouvel Observateur du Monde
M. Bruno LESOUËF, vice-président du SEPM, directeur général des publications de la presse magazine France de Lagardère Active
M. Xavier ROMATET, vice-président du SEPM, président-directeur général de Conde Nast
M. Pascale MARIE, directeur général du SEPM

Syndicat de la presse hebdomadaire régionale (SPHR)
M. Éric LEJEUNE, président du SPHR, directeur de *la Presse de Vesoul*
M. Jean-Pierre de KERRAOUL, vice-président du SPHR, président-directeur général de Sogemedia
M. Bruno HOCQUART de TURTOT, directeur du SPHR

Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL)
M. Maurice BOTBOL, président du SPIIL, directeur d'Indigo Publications
M. Edwy PLENEL, s**ecrétaire général du SPIIL, président de** Mediapart
M. Jean-Christophe BOULANGER, membre du bureau du SPIIL, directeur d'Euractiv.fr

Syndicat de la presse quotidienne départementale (SPQD)
M. Laurent COURONNE, président du SPQD, directeur de *l'Yonne républicaine*
Mme Agnès RICO, ancienne directrice du SPQD
Mme Maud GRILLARD, secrétaire générale du SPQD

Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN)
M. Marc FEUILLEE, président du SPQN, directeur général du groupe Figaro
M. Denis BOUCHEZ, directeur du SPQN

Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR)
M. Jean VIANSSON-PONTE, président du SPQR
Mme Haude d'HARCOURT, conseillère relations avec les institutions du SPQR

Éditeurs
M. Édouard COUDURIER, président-directeur général du *Télégramme* de Brest

M. Louis DREYFUS, président du directoire du Groupe Le Monde

M. Olivier GEROLAMI, président-directeur général du Groupe Sud-Ouest

M. Bernard MARCHANT, administrateur délégué du Groupe Rossel

M. Francis MOREL, président-directeur général du Groupe Les Echos

<u>Autres organisations professionnelles ou syndicales</u>

Fédération française des agences de presse
Mme Kathleen GROSSET, présidente
Mme Florence BRAKA, directrice générale

Fédération CGT des travailleurs des industries du livre, du papier et de la communication
M. Marc PEYRADE, secrétaire général

Syndicat national des journalistes
M. Anthony BELLANGER, premier secrétaire général
Mme Dominique PRADALIE, secrétaire générale

Union nationale des diffuseurs de presse
M. Gérard PROUST, président

Services de l'État

Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
M. Pascal FAURE, directeur général
M. Jo-Michel DAHAN, sous-directeur des activités postales et des services aux entreprises
Mme Domitille BONNEFOI, chef du bureau des marchés postaux et du suivi du Groupe La Poste

Mme Véronique BIED-CHARRETON, directrice de la législation fiscale

Autres personnes auditionnées

Presstalis
Mme Anne-Marie COUDERC, présidente
M. Vincent REY, directeur général

M. Marc SCHWARTZ, associé, Mazars SAS

La Poste
M. Marc-André FEFFER, directeur général adjoint, chargé de la stratégie, du développement, des affaires internationales et juridiques, et de la régulation, président de Poste Immo
M. Nicolas ROUTIER, directeur général adjoint, directeur général du courrier, président de Sofipost

Mission du cabinet Arthur D. Little sur le portage
M. François DENEUX, directeur
M. Franck HERBAUX, directeur
Mme Victoire de MALEZIEUX, consultante