

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif au régime fiscal de la presse,

Par M. Henri CAILLAVET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le débat sur la presse est ancien. Le régime fiscal des journaux a toujours fait l'objet, au Parlement, d'une attention particulière.

En effet, la presse n'est pas une quelconque marchandise.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean de Bagnaux, président ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, vice-présidents ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, secrétaires ; MM. Clément Balestra, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Jacques Carat, Georges Cogniot, Georges Constant, Raymond Courrière, Charles Durand, Hubert Durand, François Duval, Mme Hélène Edeline, MM. Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Maurice Fontaine, Jean Fonteneau, Louis de la Forest, Roger Houdet, Adrien Laplace, Arthur Lavy, Kléber Malécot, Hubert Martin, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Roger Moreau, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant, Amédée Valeau, Pierre Vallon.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2298, 2310 et in-8° 559.

Sénat : 81 et 106 (1976-1977).

Presse. — T. V. A. - D. O. M. - Livres - Imprimerie - Journaux et périodiques - Impôt sur les bénéficiaires industriels et commerciaux - Taxe professionnelle - Collectivités publiques - Code général des impôts.

Sans pluralisme de l'information, la démocratie n'existe pas. La diversité des opinions est la clé de voûte d'un vrai régime républicain. C'est pourquoi sous la III^e, la IV^e et la V^e République, les quotidiens et les périodiques ont bénéficié tout à la fois d'un régime juridique spécial et d'aides économiques exceptionnelles.

Rappelons deux dates :

En 1881, le législateur supprime l'autorisation préalable et le cautionnement. Il ouvrait ainsi la voie à la démocratie.

Le 26 août 1944, une ordonnance détermine les règles d'un statut libéral de la presse dont il moralise le domaine tandis qu'un système d'aides directes et indirectes a pour fin d'empêcher que les lois du marché ne portent atteinte à la fonction sociale de la presse.

Par la suite, à de très nombreuses reprises, le Parlement s'est inquiété de la situation économique de la presse car elle ne cessait de se dégrader.

Au Sénat, les rapporteurs ont proposé les mesures de sauvegarde et de redressement qui s'imposaient à leurs yeux. Ils n'ont pas été écoutés. Peu à peu, hélas, la presse s'est installée dans la crise au point que le Gouvernement de M. Chirac a dû réunir une « table ronde » chargée de proposer les principes d'une réforme de la fiscalité de la presse. Cette « table ronde », à laquelle j'ai l'honneur d'appartenir, a beaucoup travaillé.

Le débat actuel porte sur les conclusions qu'elle a déposées, conclusions que le présent projet de loi reprend en majeure partie.

Mais la presse risque-t-elle encore de nouvelles confrontations ? Hélas ! sans aucun doute. Les procédés modernes de fabrication au plan de la composition et du tirage, la décentralisation de l'imprimerie, l'apparition de concurrences communautaires européennes accélérées par la télécopie, la transmission sans impression (procédé Antiope en France : le journal écrit apparaît sur un écran cathodique de télévision sans le support du papier) sont des procédés techniques très élaborés qui obligent ou obligeront rapidement la presse à de nouvelles adaptations.

Il apparaît donc, au terme de cette courte introduction, que les mutations de la presse exigent au niveau de la fiscalité une réforme profonde.

A. — Le régime fiscal antérieur.

1° LES AIDES

L'intervention de l'Etat dans ce domaine — nous l'avons écrit dans notre rapport sur l'information — est constante. Cette aide qui se veut différenciée est, soit directe, soit indirecte. L'aide directe concerne des allègements de charges portant sur les transports de la S. N. C. F., sur les tarifs télégraphiques, sur certains achats de matériel d'imprimerie (subvention de 14 %), sur les dotations du Fonds culturel d'expansion de la presse française à l'étranger.

L'aide indirecte porte également sur les abattements de charges imposées au budget des P. et T. (liaisons télégraphiques, télégrammes de presse, tarifs postaux préférentiels), au Trésor (exonération de la taxe professionnelle de la T. V. A., des provisions pour investissements, article 39 *bis* du Code général des impôts).

Mentionnons encore les aides exceptionnelles à la presse d'opinion, c'est-à-dire des aides consenties aux quotidiens à faibles ressources publicitaires (exemple : *La Croix*), afin de compenser certains facteurs de hausse, etc.

2° LA FISCALITÉ « STRICTO SENSU »

a) *Le régime d'exonération de la T. V. A.*

Le régime d'exonération de la T. V. A. couvre un certain nombre d'opérations : les travaux de composition et d'impression des journaux, la fourniture de papier de presse, d'encre et de solvants, etc., les opérations de diffusion.

A l'exclusion de ces exonérations importantes, les entreprises de presse sont soumises à la T. V. A., notamment au plan des recettes publicitaires. Ainsi, dans les entreprises de presse, certaines activités échappent à la T. V. A., d'autres y sont assujetties.

En clair, rappelons que seules les opérations supportant la charge de la T. V. A. donnent droit à la déduction. C'est pourquoi les entreprises de presse peuvent déduire la fraction de la T. V. A. qui grève les immobilisations correspondant à la part de recettes publicitaires dans l'ensemble des recettes de l'entreprise (prorata). Les entreprises de presse peuvent également recevoir 14 % du

montant des achats de matériels de presse effectués dans la mesure où les recettes exonérées de T. V. A. sont plus élevées que les recettes taxées autres que celles provenant de la publicité.

En ce qui concerne la taxe sur les salaires — supprimée lors de la généralisation de la T. V. A. — celle-ci avait été maintenue au taux de 4,25 % pour les secteurs non assujettis, d'où, en conséquence, une lourde charge pour les entreprises de presse employant beaucoup de main-d'œuvre.

b) *L'article 39 bis du Code général des impôts.*

L'article 39 bis du Code général des impôts permet aux entreprises de presse, afin de se moderniser, de constituer en franchise d'impôt les provisions pour acquérir des éléments d'activité nécessaires à l'exploitation.

Selon l'entreprise (quotidiens et périodiques assimilés), la franchise atteint 80 %, cependant qu'elle est pour les autres publications de 60 % des bénéfices.

c) *Les inconvénients du régime fiscal actuel.*

L'expérience a révélé que l'exonération de T. V. A. favorise les entreprises de presse ayant d'importantes recettes publicitaires.

Ayant beaucoup de publicité, c'est-à-dire bénéficiant d'un « pro-rata » substantiel, elles peuvent récupérer une forte part de T.V.A. ayant grevé les investissements.

L'exonération va donc à l'encontre du but recherché, c'est-à-dire venir en aide aux publications ayant peu de publicité.

Par ailleurs, l'application de l'article 39 bis du Code général des impôts ne profite qu'aux entreprises de presse prospères, puisque ledit article ne s'applique que lorsqu'il y a des bénéfices, ne voulant même pas rappeler que, parfois, ces franchises d'impôts ont servi à des fins bien singulières (achat d'immeubles, sinon de yacht !).

B. — Le nouveau régime fiscal.

Après les travaux de la Table ronde à laquelle participaient le Gouvernement, les rapporteurs parlementaires, la profession de la presse, et, malgré le protocole d'accord intervenu le 7 mai 1976, des difficultés ont surgi immédiatement quant au nouveau régime fiscal envisagé.

Les hebdomadaires, notamment, ont contesté les propositions arrêtées.

Un nouveau dialogue est intervenu entre le Gouvernement et particulièrement le Premier Ministre et cette branche professionnelle.

Dans son projet de loi actuel élaboré à partir des travaux de la Table ronde, le Gouvernement a introduit un certain nombre d'amendements dont le réalisme permet à votre rapporteur de déclarer que les entreprises de presse, dans leur quasi-majorité, l'acceptent et le reconnaissent convenable.

Certes, un régime plus généreux aurait pu être retenu pour le profit de la presse. Mais son coût en aurait été très lourd pour le budget.

Avions-nous le droit, dans ces conditions, d'être maximalistes ?

Le Parlement avait voulu, souhaité un aménagement du régime fiscal de la presse. Il importait d'urgence d'organiser un nouveau projet global. Même si ce dernier n'est pas parfait, il a le mérite de ne plus diviser la profession.

*
* *

La réforme présente deux axes essentiels : l'impôt sur les sociétés, article 39 bis, et l'assujettissement à la T. V. A.

a) *L'article 39 bis.*

Les entreprises de presse n'ont cessé d'affirmer à la Table ronde et de rappeler aux rapporteurs que l'application « annuelle » de cet article 39 bis était une faute contre l'esprit, transformant la profession en « quémandeuse, voire en mendiante ».

Les entreprises de presse souhaitaient une durée de cinq années afin de rationaliser les investissements. Votre rapporteur avait depuis longtemps souligné l'impérieuse nécessité pour les entreprises de presse de bien et mieux utiliser leurs bilans d'exploitation.

Tout en voulant éviter l'emploi irrégulier des provisions et favoriser également les investissements indirects dont ont besoin

les entreprises de presse, le délai de *quatre années* a été retenu. Sur amendement, il est proposé par la Commission des Finances de le porter à *cinq années*, ce dont s'est félicitée notre Commission des Affaires culturelles.

Toutefois, les sommes prélevées ou déduites en vertu dudit article sont limitées à :

— 60 % du bénéfice des exercices 1976 et 1977 pour la généralité des publications et 80 % de ce bénéfice pour les quotidiens et les publications assimilées à des quotidiens en application des dispositions du 1 *bis* (deuxième alinéa) de l'article 39 *bis* susvisé ;

— 50 % du bénéfice des exercices 1978 et 1979 pour la généralité des publications et 70 % de ce bénéfice pour les quotidiens et les publications assimilées.

A l'issue de cette échéance, le Gouvernement et le Parlement devront réexaminer cette importante décision, laquelle, cependant, d'ores et déjà, donne largement satisfaction aux réclamations des entreprises de presse.

b) *L'assujettissement à la T. V. A.*

Cette décision est fort importante.

Le régime fiscal actuel est annulé. La presse, dans son ensemble, et pour la totalité de ses opérations, est assujettie à la T. V. A. En contrepartie, elle est exonérée de la taxe sur les salaires. Elle peut déduire l'intégralité de la T. V. A. sur ses achats de biens comme sur la rémunération des services qu'elle supporte.

Les modalités d'assujettissement à la T. V. A. s'organisent ainsi :

L'imposition de la presse à la T. V. A. se fait au *taux réduit* de 7 %. Les quotidiens et assimilés bénéficient d'une *réfaction* telle que le *taux réel* perçu dans les départements métropolitains soit de 2,1 % (ce taux est diminué de moitié dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion).

Avant le débat à l'Assemblée Nationale pour les autres publications (périodiques, mensuels, etc.), ce taux réduit de 7 % devait être atteint par palier — en jargon journalistique on avait appelé cette rampe « le sifflet ».

Dans la première année, la réfaction devait être de 50 %, en sorte que le taux réel atteignait 3,50 % en 1977, à 4 % en 1978, 4,9 % en 1979, 6 % en 1980, 7 % en 1989.

Après le vote de l'amendement gouvernemental par l'Assemblée Nationale, désormais les périodiques et les autres publications autres que les quotidiens et assimilés voient s'ouvrir à eux une **option** : ils peuvent, soit accepter l'assujettissement à la T. V. A. au taux de 4 % pendant quatre ans (31 décembre 1980), soit demander le maintien de l'exonération (statu quo). Après quoi, le 1^{er} janvier 1981, ils seront assujettis à la T. V. A. au taux de 7 %.

Il s'agit là d'un choix individuel qui permet de tenir compte des conditions d'exploitation *sui generis* d'un titre, de la spécificité économique ou politique d'une publication (par exemple du nombre d'abonnements). Cette option jouera au début de chaque trimestre *et en ce qui concerne un groupe de presse, titre par titre*. Le taux de 4 % pendant quatre ans est réduit de moitié dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

Conclusion.

Il est évident que le régime fiscal de la presse est hétérogène et arbitraire. Il est au moins en partie responsable des phénomènes de concentration des entreprises.

Le nouveau régime que propose le présent projet de loi apparaît incontestablement plus cohérent en ce sens qu'il est un système quasiment neutre. Deux journaux vendus au même prix supporteront désormais une charge fiscale égale.

Un taux zéro de T. V. A.

Evidemment, la question demeure de savoir si le Gouvernement n'aurait pas dû proposer l'assujettissement à la T. V. A. au taux zéro afin de consentir à la presse les avantages singuliers justifiés par son rôle essentiel dans un régime démocratique.

Votre rapporteur, quant à lui, était partisan de l'application du taux zéro. Cependant, cette solution, outre qu'elle se heurte aux recommandations de la Communauté économique européenne, aurait fait supporter au budget de l'Etat une charge considérable, au bénéfice d'intérêts qui sont en partie privés et commerciaux.

En instituant l'assujettissement à la T. V. A. des entreprises de presse, le Gouvernement a voulu à la fois limiter l'aide publique et donner des chances égales à toutes les entreprises.

Il est à noter que l'allègement global dont bénéficieront les quotidiens par l'application du nouveau système fiscal, s'élèvera, en 1977, à près de 54 millions de francs.

Pour les périodiques non quotidiens, la minoration de fiscalité atteindra des sommes importantes qu'il n'est d'ailleurs pas possible de chiffrer puisqu'elle dépendra de l'option choisie.

La presse politique.

Le présent projet de loi n'épuise pas le débat. La question demeure de savoir si le nouveau système fiscal n'aurait pas dû adopter comme *critère* pour différencier les régimes d'assujettisse-

ment et de taux, non pas le rythme de parution mais le contenu. Fallait-il distinguer selon la périodicité ou selon le caractère de la publication? Il ne s'agit pas là d'une querelle d'école, tout l'intérêt du débat portant sur l'aide à la presse d'information politique.

Votre rapporteur reconnaîtra qu'une catégorisation de la presse par le contenu eût été intellectuellement plus satisfaisante. Toutefois, il doit avouer que lors des délibérations de la table ronde, il a été impossible de déterminer clairement la notion de contenu. Toute définition du critère est apparue bien arbitraire. Devant la difficulté, la profession a même voulu se décharger sur le Gouvernement et sur le Parlement du soin d'élaborer cette notion de contenu.

La notion n'est pas simple. Sur quelle base sera-t-on fondé pour déclarer qu'un journal est politique? Quel pourcentage de surface rédactionnelle devra occuper l'information dite politique? Retiendra-t-on comme proposaient les uns, 80 % de surface rédactionnelle? S'en tiendra-t-on, comme suggéraient les autres, à 55 %? Ne pourrait-on pas se rallier à une solution transactionnelle, mais laquelle? La discussion eût été sans fin.

Dans ces conditions, la périodicité est l'élément de préférence le moins décevant. Ce critère est en effet celui qui divise le moins la presse. Rien n'interdit, cependant, la profession de formuler des propositions sur la notion de contenu dans la mesure où elle pourrait cerner et résoudre ce problème autrement que philosophiquement.

Dans l'hypothèse où le principe du contenu serait admis comme critère de différenciation pour ces régimes et ces aides, nous pourrions imaginer qu'un organisme juridictionnel soucieux des règles professionnelles statuerait sur les cas litigieux.

Information municipale et presse spécialisée.

Tous les problèmes ne sont pas résolus. Votre commission en a soulevé un lors de la réunion qu'elle a consacrée au présent projet de loi.

Votre commission est apparue soucieuse du sort qui est réservé à un certain nombre de publications destinées, par exemple, à la jeunesse, à la presse sociale. Elle s'est plus particulièrement intéressée au cas des *bulletins municipaux* qui, souvent, sont distribués gratuitement.

Votre Commission des Affaires culturelles a demandé à son rapporteur d'interroger le Gouvernement sur le sort qui sera réservé à ces publications et, en particulier, à cette presse municipale. En effet, dans nombre de communes, dans la plupart des villes périphériques des grands centres, ces organes de presse apparaissent comme le seul relais possible entre la municipalité et la population. Il est indispensable au bon fonctionnement de notre démocratie que la population soit, comme elle le souhaite, informée des problèmes de gestion et d'équipement de la cité.

*
* *

Tout compte fait, plus par réalisme que par conviction politique, votre rapporteur considère qu'il convient de voter le présent projet de loi. Ce texte est de nature à réduire la pression actuelle qui favorise dangereusement la concentration de la presse, et à soumettre les grands médias de l'information à des intérêts financiers inquiétants.

Ayant fait la part du pour et du contre, votre commission a considéré qu'elle se devait de donner *un avis favorable* au projet de loi relatif au régime fiscal de la presse.